

Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö

Sosiaali- ja terveydenhuollon
ulkopuoliset tekijät -työryhmä
Raportti II

RAPORTTI



© Kirjoittajat ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos

Taitto: Christine Strid

ISBN 978-952-245-063-0 (painettu)

ISSN 1798-0070 (painettu)

ISBN 978-952-245-064-7 (PDF)

ISSN 1798-0089 (PDF)

Gummerus Kirjapaino Oy
Jyväskylä 2009

Esipuhe

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes asetti sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuolisten tekijöiden vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan järjestämiseen ja asiakkaan oikeuksiin arvioivan työryhmän vuonna 2007.

Asiantuntijaryhmän tehtävänä on

- tehdä näkyväksi sosiaali- ja terveydenhuollon ulkoisten tekijöiden vaikutuksia sekä palvelujen järjestämiseen että asiakkaisiin
- arvioida millä tavoin muiden hallinnonalojen sääntely ja sen toimeenpano vaikuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan järjestämiseen ja asiakkaan oikeuksien toteutumiseen ja
- tuottaa konkreettisia ehdotuksia esille nousevien sääntelyn puutteiden ja hallinnollisten käytäntöjen korjaamiseksi.

Työryhmä julkaisi vuonna 2008 ensimmäisen raporttinsa: Avuttomuus lainsäädännössä, raportti I (Stakes, Raportteja 14/2008). Toista raporttia on tehty kahden organisaation alaisuudessa. Työryhmän toimeksiantaja vaihtui 1.1.2009 alkaen Terveiden ja hyvinvoinnin laitokseksi (THL), josta annetulla lailla 668/2008 Stakes ja Kansanterveyslaitos yhdistettiin uudeksi laitokseksi. Lain siirtymäsäännöksessä on todettu yhdistetyissä laitoksissa meneillään olevien asioiden siirtyminen uudelle laitokselle. Organisaatiomuutoksella ei ole ollut vaikutusta työryhmän toimintaan.

I raportissaan työryhmä rajasi käsittelynsä ulkopuolelle rakenteellisten tekijöiden avuttomuutta synnyttävät tai vahvistavat vaikutukset palvelujärjestelmässä myöhemmin tarkasteltaviksi. Nyt käsillä olevassa raportissa työryhmä pyrkii selvittämään niitä rakenteellisia tekijöitä, jotka vaikuttavat avuttomaan palvelujen käyttäjään tai potilaaseen. Avuttomuuden määritelmänä työryhmä on pitänyt jo raportissa I omaksumaansa käsitettä. Sen mukaan avuttomuus tarkoittaa toimintakykyyn liittyviä puutteita, jotka estävät toimimasta tilanteen ja olosuhteiden vaatimalla tavalla. Kyse on yksilön suorituskyvyn ja ympäristön asettamien odotusten ja vaatimusten välisestä ristiriidasta. Lähtökohtana on, että kukaan ei ole aina ja kaikissa tilanteissa täysin avuton ja jokainen on kuitenkin jossakin tilanteessa ja olosuhteissa avuton.

Käsillä olevassa II raportissa kuvataan niitä rakenteellisia talouden ja Euroopan unionin muutoksia, perustuslailla ja tavallisena lakina annettuja säännöksiä sekä ihmisoikeussopimusten määräyksiä, jotka vaikuttavat avuttoman henkilön tilanteeseen ja olosuhteisiin. Yleisenä kehyksenä käsitellään yhteiskunnan muuttumista, kuten väestömuutosta, teknologista kehitystä ja lisääntyvää sääntelyä sekä

viranomaisten ja palvelujen käyttäjien roolien muutoksia ja niiden kautta palvelun käyttäjään kohdistuvia uusia vaatimuksia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta erityiseen tarkkailuun on nostettu palvelujen järjestämistavat, kunta-, palvelu- ja henkilöstörakenteen muutokset, joista esimerkiksi palvelujen järjestämistapojen muutoksilla näyttää olevan merkittäviä vaikutuksia asiakkaan asemaan.

Kuluttajasuojan osalta raportti keskittyy kuluttajasuojan rakenteiden muutoksen ohella hämärtyvään julkisen ja yksityisen rajaan sekä erilliskysymyksenä terveysvaaroihin ja -haittoihin kuluttajakysymyksenä. Edellisen raportin linjaa jatkavat myös ylivelkaantumisen ongelmien selvittely sekä oikeudellisten palvelujen järjestämisen rakenteet. Ylivelkaantumisesta esillä ovat erityisesti avuttomia henkilöitä koskettava velkaongelmien laajuus ja niiden ratkaisemiseksi käytettävissä olevat oikeudelliset ja taloudelliset keinot sekä menettelytapojen kehittäminen. Yleisen oikeudellisia palveluja koskevan tarkastelun lisäksi käsitellään julkista oikeusapua, edunvalvontaa ja oikeudellisen avun tarpeen ja rakenteiden muutosta ja kehittämismahdollisuuksia. Raportti päättyy johtopäätöksiin, joissa pyritään antamaan suosituksia tai kuvaamaan kehittämismahdollisuuksia avuttomien henkilöiden aseman kohentamiseksi.

Työryhmän II raportin laatimiseen ovat osallistuneet työryhmän jäseninä puheenjohtaja, professori Pentti *Arajärvi* ja jäseninä edunvalvonta-asiamies Anna *Mäki-Petäjä-Leinonen* 1.6.2008 saakka ja edunvalvonta-asiamies Sari *Elomaa-Sirén* 2.6.2008 alkaen Alzheimer-keskusliitto ry, 14.11.2008 Muistiliitto, johtava lakimies Tapio *Räty*, Helsingin kaupunki, johtava kihlakunnanvouti Timo *Heikkinen*, Helsingin kihlakunnan ulosottovirasto, Helsingin oikeusaputoimiston johtaja Liisa *Vehmas* 20.8.2008 saakka, oikeusaputoimiston johtaja Liisa *Törnwall*, Lahden oikeusaputoimisto 21.8.2008 alkaen, vammaisasiamies Sirkka *Sivula*, Kehitysvammaisten tukiliitto, asiamies Ville *Jämsä*, Keski-Uudenmaan asiamies- ja neuvontapalveluyksikkö, Tuusula, apulaisjohtaja Päivi *Seppälä*, Kuluttajavirasto, lakimies Terhi *Toikkanen*, Kynnys ry, henkikirjoittaja Tuija *Kanerva-Niemi*, Lahden maistraatti, lakimies Merja *Karinen*, Mielenterveyden keskusliitto, erikoistutkija Vesa *Mutttilainen* 20.8.2008 saakka ja tutkimusjohtaja Marjukka *Lasola*, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 21.8.2008 alkaen, tutkimusprofessori Sakari *Hänninen* ja lakimies Marja *Pajukoski*, sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes/terveyden- ja hyvinvoinnin laitos THL, takausjohtaja Näbil *Radi* 1.1.2008–31.1.2008 ja 1.9.2009–31.12.2009 sekä perintäpäällikkö Minna *Markkanen* 1.2.–31.8.2008, Takuu-Säätiö ja sosiaali- ja potilasasiamies Miikkael *Liukkonen*, Vantaan kaupunki.

Raportti on syntynyt työryhmän yhteisten keskustelujen ja kirjoittamisen sekä marraskuussa 2008 pidetyn asiantuntijaseminaarin: Palvelujärjestelmän rakenteisiin kohdistuvat muutokset ja ”avuton” asiakas, pohjalta. Luvun 1.1 on kirjoittanut Sakari Hänninen. Raportin kokonaisuudesta on vastannut Marja Pajukoski. Keskeisimmät kirjalliset lähteet on mainittu lukujen lopussa. Koska lainsäädäntö

ja hallituksen esitykset ovat esityksen aineistoa, niitä ei ole erikseen lähteenä mainittu.

Ryhmä on asetettu ajalle 20.4.2007–31.12.2010. Työryhmä jatkaa työtään tavoitteena laatia vielä yksi temaattinen raportti sekä vuonna 2010 raportti, joka tiivistää työryhmän aiempien raporttien sisällön ja kehittämis ehdotukset.

Helsingissä 3. päivänä huhtikuuta 2009

Työryhmä

Tiivistelmä

Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti II. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Raportti 14/2009. Helsinki 2009. 186 sivua. ISBN 978-952-245-063-0

Lainsäädännön kautta määräytyy merkittävä osa niistä rakenteista, joissa ihmisten arki toteutuu. Tässä raportissa tarkastellaan rakenteita kehyksenä, joka rajoittaa tai edistää ihmisten toimintaa yhteiskunnassa ja yhteisön jäsenenä. Tarkastelun keskiössä on lainsäädäntö ja sen kautta määrittyvien rakenteiden suhde ihmisten erilaisuuteen: siihen, että ihmisten fyysiset, psyykkiset, kognitiiviset ja sosiaaliset taidot ovat erilaisia ja että myös jatkuvasta minimituloilla elämisestä syntyvällä vaihtoehtottomuudella voi olla seurauksia millä tahansa näistä alueista. Ottaako sääntely huomioon toimintakyvyn rajoitukset ylipäätään tai suunniteltaessa rakenteisiin kohdistuvia muutoksia yhteiskunnassa? Ovatko lainsäädäntöön sisältyvät rakenteelliset keinot riittäviä siihen, että yksilökohtaisen avun tarve voidaan minimoida? Miten rakenteiden, avuttomuuden ja lainsäädännön välinen suhde konkretisoituu arjessa?

2000-luvun asiantuntijaympäristön rakenteet ja niitä koskeva sääntely ovat merkittävässä määrin riippuvaisia siitä, mitä tapahtuu Suomen rajojen ulkopuolella. Globaali talous, väestön liikkeet ja sen rakenteessa tapahtuvat muutokset, ympäristökysymykset, teknologian kehitys jne. ovat asioita, joiden vaikutukset heijastuvat myös kansallisella tasolla. Vaikutukset kertautuvat esimerkiksi Euroopan unionin jäsenyyden ja muiden Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kautta. Kansallisen oikeuden muuttuvia ehtoja tarkastellaan tässä merkityksessä luvussa yksi. Sakari Hännisen kirjoittama luku 1.1 pohtii perustuslakiin kirjattujen sosiaalioikeuksien ja talouden välistä suhdetta pohjoismaisen ja yhdysvaltalaisen konstitutionalismin oikeusperinteen taustaa vasten. Luvuissa 1.2–1.4 kuvataan sekä EY-sääntelyn viimeaikaisia muutoksia, ihmisoikeussopimuksia että kansallisen perustuslain säännöksiä ja niiden suhdetta rakenteisiin.

Asiainnin yleisiä rakenteita koskevassa toisessa luvussa keskeiset kysymyksenasettelut liittyvät ensinnäkin viranomaisen roolin muutokseen, joka puolestaan on sidoksissa sekä yksityissektorin laajentumiseen että yksityissektorille ominaisten toimintatapojen siirtymiseen ja muuttumiseen myös viranomaistoimintojen osaksi esimerkkinä tuloksellisuuden vaatimukset ja kilpailuttaminen. Viranomaistoimintojen legitimitietin perustana ollut avoimuus ja hyvän hallinnon kulttuuri ovat uhattuina samalla, kun hallinnon pirstaloituminen ja vastuun hajautuminen vaikuttavat asiakkaan saamaan palveluun. Toinen keskeinen hallintokulttuurin muutos liittyy palvelun käyttäjän asemaan. Hän ei viranomaistoiminnoissa näytä enää hallintoalamaisena, jonka on toimittava viranomaisen määräämällä tavalla. Asiakkaalta odotetaan aktiivista vaikuttamista silloin, kun asiakkaan ja viran-

omaisen näkemykset palveluista poikkeavat ja palveluista muutenkin päätettäessä. Niin yksityissektorin kuin julkisen sektorin palveluissa asiakkaiden erilaiset mahdollisuudet oikeuksien puolustamiseen jää kuitenkin lainsäädännössä huomiotta.

Selvityksen kolmas luku käsittelee sosiaali- ja terveydenhuollon omaa, rakenteita määrittävää sääntelyä ja siihen suunnitteilla olevia muutoksia. Yleinen suuntaus näyttää olevan, että julkisia palveluja kootaan tuotettavaksi yhä suurempia alueita kattavissa yksiköissä, samalla kun lähipalveluissa yleistyy palvelujen tilaaminen yksityissektorin tuottajilta. Tällä on monenlaisia vaikutuksia myös palvelun käyttäjään. Kun väestö samalla ikääntyy ja kun osa asioinnista siirtyy sähköisesti toteutettavaksi, miten silloin käy esimerkiksi niiden, joilla ei ole ollut mahdollisuuksia oppia asiainnin edellyttämää tietoteknologian hallintaa. Yksityisen ja julkisen sektorin rajojen hämärtyminen ei johdu vain sääntelyn puutteista, vaan ennen kaikkea siitä, että toimijoiden ja toimintojen erottaminen on ylipäättään vaikeaa. Asiakkaan kannalta tämä voi merkitä sitä, että hänen tulisi hallita sekä yksityisen että julkisen sektorin järjestelmät oikeuksiinsa päästäkseen. Monimutkaisiin tilanteisiin johtavaa rajojen hämärtymistä käsitellään erityisesti neljännessä luvussa. Luku tarkastelee palvelujen käyttäjänä olevan kuluttajan asemaa myös useiden viranomaisten valvontavastuuseen kuuluvissa elintarvikkeita, tupakkaa ja alkoholia koskevissa asioissa ja tuotevastuukysymyksissä, joissa puutteet heijastuvat välittömästi kuluttajan terveyteen.

Köyhyys ja avuttomuus eivät ole sama asia. Avuttomuudesta kuitenkin usein seuraa köyhyyttä. Toisaalta taloudellisen tilanteen riistäytyminen hallinnasta on todennäköisempää silloin, kun liikkumavaraa ei ole. Hallinnan menettäminen johtaa siksi usein avuttomuuteen, jota eivät suinkaan paranna epätoivoiset yritykset selviytyä tilanteesta esimerkiksi pikaluottojen avulla. Viides luku käsittelee köyhyyden, velkaantumisen ja avuttomuuden välistä yhteyttä sitä koskevan sääntelyn kautta. Kysymykseksi nousevat myös julkisen viranomaisen menettelytavat julkisia maksuja perittäessä, sosiaalisen luototuksen kattavuus sekä pikaluottojen myöntämiseen liittyvä sääntely.

Oikeudellisten määräaikojen menettäminen voi johtaa suuriin menetyksiin. Oikea-aikainen oikeudellinen apu on siksi tärkeää kenelle tahansa. Erityisen tärkeää on, että sen piiriin osaavat hakeutua myös ne henkilöt, joiden asioiden hoito on ylipäättään tavanomaista vaikeampaa muun muassa siksi, että asioiden hoito saattaa kestää tavanomaista kauemmin. Oikeudellisen avun saamista käsittelevässä kuudennessa luvussa tarkastellaan oikeudellisen avun rakenteita ja sen ulottuvuuksia suhteessa avuttomuuteen, mistä johtuen erityisen tarkastelun kohteena on edunvalvonta ja sitä tukevat tai korvaavat muut palvelut.

Seitsemännen luvun johtopäätökset ovat metatason johtopäätöksiä, jotka perustuvat aikaisemman tekstin kokonaisuuteen. Lukukohtaiset johtopäätökset ovat kunkin luvun viimeisenä alalukuna.

Avainsanat: asiakkuus, edunvalvonta, kuluttajansuoja, lainsäädäntö, oikeusapu, rakenneanalyysi, toimintakyky, ulosotto, velkaantuminen

Johdanto

Työryhmän toimeksiantona on pohtia sekä asiakkaisiin että yleensä väestön hyvinvointiin vaikuttavia sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalan ulkopuolisia tekijöitä erityisesti lainsäädännön kautta. Vuonna 2008 julkaistussa työryhmän I raportissa selvitettiin sitä, miten lainsäädäntö ottaa huomioon erilaiset toimintakyvyn rajoitteet tai avuttomuuden ylipäättään *yksilön kannalta* yhtäältä sosiaali-terveydenhuollossa ja toisaalta sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolella asioitaessa. Käsillä olevassa, työryhmän II raportissa tarkastellaan avuttoman henkilön toimintamahdollisuuksiin vaikuttavia *rakenteellisia kysymyksiä*. Tällöin yhteiskunnalliset rakenteet on ensisijaisesti käsitetty kehykseksi, joka rajoittaa tai edistää ihmisten toimintaa yhteiskunnassa.

Rakennenaikokulmaan sisältyy ajatus tarkastella toimintaympäristöä kokonaisuutena, joka rakentuu erilaisista osatekijöistä. Selvitys nostaa esille lähinnä niitä rakenteellisia osatekijöitä, jotka työryhmän asiantuntemuksen ja käytössä olleiden lähteiden perusteella näyttäisivät olevan merkityksellisimpiä avuttoman henkilön itsenäisten toimintamahdollisuuksien kannalta. Rakenteet ymmärretään yleensä suhteellisen pysyviksi piirteiksi yhteiskunnassa. Raportissa tarkastellaan sekä voimassa olevan lainsäädännön kautta määräytyviä rakenteita että myös vireillä oleviin säädösmuutoksiin perustuvia muutosehdotuksia. Periaatteessa rakenteet muuttuvat, jos ihmiset lakkaavat noudattamasta sääntöjä, kieltäytyvät käyttämästä resursseja tai ottavat käyttöön uusia kuten on käynyt teknologian kehittyessä. Tästä kaikesta löytyy esimerkkejä vaikkapa sosiaali- ja terveydenhuollosta. Selvitys ei ole empiirinen tutkimus lainsäädännön toteutumisesta. Se pyrkii kuitenkin pohtimaan rakenteiden ja niiden muutosten aiheuttamia vaikutuksia ihmisten elämään samoin kuin niitä käyttämättä jätettyjä mahdollisuuksia, joita lainsäädäntö avuttoman henkilön toimintamahdollisuuksien kannalta sisältää, so. mahdollisia rakenteita.

Asiakkuuden käsite on problematisoitunut työn kuluessa työryhmän ensimmäistä selvitystä voimakkaammin. Asiakkuuteen liitetään julkisessa keskustelussa yhä useammin piirteitä, jotka aikaisemmin liitettiin kuluttajaan. Oletuksena on, että riittävän informaation saanut asiakas kykenee kilpailuttamaan palvelut, päättämään vaihtoehtoista ja viime kädessä puolustamaan oikeuksiaan. Julkisella sektorilla ”asiakas” nähdään jopa vahvempana kuin yksityissektorilla, jossa kuluttajansuojasääntely on nähty tarpeelliseksi nimenomaan suojaamaan asiakasta heikompana osapuolena. Julkisen sektorin asiakas on julkisessa puheessa yhä useammin viranomaisen kanssa tasavertainen oikeussubjekti, joka ei tarvitse erityistä suojelua. Toinen kysymys on, että myöskään kuluttajansuoja ei ulotu esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon uudenlaisten palvelujen tuottamistapojen kautta syntyvälle harmaalle alueelle, joka jää julkisen ja yksityissektorin palvelujen väliin.

Avuton asiakas sisältää ristiriidan itsessään. Monia palveluita tarvitaan yleensä juuri silloin, kun henkilö on tilanteessa, jossa hän ei selviä omin voimin ja jossa hän on avuton. Miten tulisi määritellä henkilö, joka tarvitsee apua, mutta ei sitä saa enempää julkiselta kuin yksityiseltäkään sektorilta ylipäätään tai esimerkiksi siksi, että häntä ei ymmärretä. Voidaanko esimerkiksi sosiaalihuollossa puhua asiakkuudesta, jos avun tarpeessa oleva henkilö tosiasiallisesti on viikkoja ilman palveluita tai hänellä ei ole apuvälineitä siksi, että hänellä ei ole rahaa niitä hankkia. Esitetyistä syistä asiakkuuden käsitettä tarkastellaan myöhemmin muun muassa luvuissa 1.3 ja 2.2. Kun työryhmän toimeksiannolla on vahvat sidokset sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön, raportissa käytetään kuitenkin asiakkaan ja potilaan käsitteitä. Tällöin käsite ei sisällä erityistä arvoarvostelmaa asiakkaasta. Mahdollisuuksien mukaan asiakas pyritään korvaamaan arvolatauksiltaan neutraalimalla käyttäjä-termillä.

Eri hallinnonaloille ulottuvan rakenteita koskevan sääntelyn kehikko rakentuu seuraavassa osin samoista elementeistä, joita käsiteltiin työryhmän I raportissa. Asioita tarkastellaan paitsi yleisesti myös yleisenä asiakkuutena, potilaan tai sosiaalihuollon asiakkaan, kuluttajan ja ylivelkaantuneen henkilön kannalta sekä oikeudellisen avun tarvitsijana (esim. avioero, ositus yms.). Oheisessa taulukossa nämä tarkastelukulmat ovat sarakkeissa A–E.

TAULUKKO 1. Raportissa tarkasteltavat asiakastilanteet ja niihin liittyvät rakenteelliset tekijät

Lainsäädäntö	Avuttomuus ja rakenteelliset tekijät	A. Asiakkuus yleensä	B. Potilas tai sosiaalihuollon asiakas	C. Kuluttaja	D. Ylivelkaantunut asiakas	E. Oikeudellisen avun tarvitsija
↓	1. Avun oikea-aikaisuus ja laatu					
	2. Harkinta palvelutarpeen arvioinnissa					
	3. Harkinta määrärahojen mitoituksessa					
	4. Harkinta palvelun järjestämistavoissa					
	5. Palvelujärjestelmän rakenne ja ajanmukaisuus					
	6. Sääntelyn aukot ja puutteet					
	7. Yksityisen ja julkisen järjestelmän erot					

Kutakin asiaryhmää käsitellään ottaen huomioon asiakasryhmien erityiskysymykset, siten, että ensimmäisenä tarkastelukulmana on toimenpiteen pätevyys ja osuvuus, joka ilmenee rivillä 1 Avun oikea-aikaisuus ja laatu. Yleinen toimintakykyyn tai sen palautumiseen vaikuttava tekijä on, miten oikea-aikaista ja tarvetta vastavaa tarjottava palvelu tai apu on. Jollei kiireellistä ja tilannespesifiä apua ole tarvittaessa saatavilla, voi toimintakyvyn vaje kestää pitkään tai jäädä pysyväksi.

Tästä edetään kohtiin 2–4 eli harkinnan eri ulottuvuuksiin. Rakenteellisia kysymyksiä ovat palvelutarpeen arviointi, määrärahojen riittävyys ja järjestämistavan valinta. Virhearvioinnit niiden kohdalla johtavat epätarkoituksenmukaisiin palveluihin tai etuuksiin taikka palvelujen puuttumiseen. Tällä on väistämättä vaikutuksia asiakkaan mahdollisuuksiin toimia. Kohdan 2 harkinnan näkökulmana on lähinnä yksilön henkilökohtaisen tarpeen arviointi, kohdan 3 tarkastelukulmana palvelun järjestämiseen veloitettun näkökulma ja kohtana 4 eri vaihtoehtojen käyttäminen. Näissä voidaan tarpeen vaatiessa käsitellä sekä tosiasiaharkintaa että oikeusharkintaa. Johtopäätöksinä tulisi syntyä kohdan 6 mukaiset sääntelyn aukot palvelun myöntämisestä tai järjestämisestä koskevassa sääntelyssä tai sitä koskevassa oikeusturvassa. Taulukon ruudut täytetään sen mukaan, onko niiden käsittely tarpeellista.

Kukin kohdista A–E käsitellään tarvittavissa määrin yksityisen ja julkisen järjestelmän kannalta. Yksityisen ja julkisen palvelujärjestelmän erot asettavat palvelujärjestelmässä asioiville erilaisia vaatimuksia. Oudossa toimintaympäristössä saattaa kyky toimia olla tuttua heikompi. Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa ja esimerkiksi kilpailuttamisen velvoittava lainsäädäntö saattaa edellyttää palveluasumista tai laitoshoidon tarvitsevien henkilöiden siirtämisen yksiköstä tai laitoksesta toiseen. Kun näitä palveluja tarvitsevat kuuluvat väistämättä tavalla tai toisella avuttomiin henkilöihin, rakenteet voivat ratkaisevasti vaikuttaa heidän mahdollisuuksiinsa omaehtoiseen toimintaan.

Yksityisen ja julkisen toiminnan erillinen käsittely on tarkoituksenmukaista erityisesti silloin, kun tällainen tarkastelu luo edellytyksiä sääntelyn aukkojen paikantamiseen. Julkisen ja yksityisen tarkastelussa korostuu esimerkiksi se, onko oikeussuhde pohjaltaan käyttäjäyhteyttä vai asiakkuutta, julkista vai yksityistä. Joissain tilanteissa saattaa myös kansalaisuus tai kunnan jäsenyys nousta merkittäväksi näkökulmaksi. Yhteenveto eroista tehdään luvussa 7.

Tavoite on selvittää

- onko lainsäädäntöön sisältyvillä rakenteellisilla tekijöillä avuttomuutta synnyttäviä tai vahvistavia vaikutuksia palvelujärjestelmässä asioiviin
- miten palvelun käyttäjinä tai kohteena olevien erilaisten henkilöiden ominaisuudet tai elämänolosuhteet otetaan huomioon rakenteita koskevassa lainsäädännössä
- mitä puutteita lainsäädäntöön sisältyy.

Taulukon jäsenitys on tehty perustuslain sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskevien perustuslakivaliokunnan, ylimpien lainvalvojien ja KHO:n tulkintojen perusteella (PL 19.1 ja 19.3 §). Muilla työryhmässä edustetuilla alueilla käsiteltävät asiat voivat kokonaan poiketa sosiaali- ja terveydenhuollon kysymyksistä tai ilmetä suppeampina tai laajempina. Perustuslain ulkopuolella sekä yksityistä että julkista palvelujärjestelmää koskee kysymys järjestelmien rakenteesta ja ajanmukaisuudesta (5). Yhteiskunnan yleisen monimutkaistumisen ohella sääntelyn ja järjestelmien monimutkaisuus, joka heikentää erityisesti avuttomien henkilöiden asemaa, on tullut esiin jo työskentelyn ensimmäisessä vaiheessa. Huomiota kiinnitetään siihen, miten helppoa on jälkikäteen oikeusturvan prosessien käynnistäminen ja miten tehokkaita ne ovat oikeuksien toteutumisen keinoina. Monimutkaistumisen ohella asiakkaan kannalta ongelmallista on vastuiden ja tulosodotusten sektorikohtaisuus, mistä johtuen kenelläkään ei ole vastuuta henkilön kokonaistilanteen selvittämisestä. Jokin palvelujärjestelmän osa voi myös olla kokonaan vanhentunut ja vastata huonosti tämän päivän tarpeisiin.

Sisällys

Esipuhe

Tiivistelmä

JOHDANTO

1	KANSALLISEN OIKEUDEN MUUTTUVAT EHDOT	15
1.1	Sosiaalioikeus ja talous.....	15
1.1.1	Sosiaalioikeudet perusoikeussäännöstyössä	15
1.1.2	Lainkäyttö ja vallankäyttö	26
1.2	EU ja EY:n sääntelyn muutokset.....	31
1.2.1	Sosiaalinen EU:ssa.....	31
1.2.2	EY-sääntelyn muutoksia	33
1.3	Rakenteet ja perustuslaki	36
1.3.1	Keskeiset perusoikeudet	36
1.3.2	Lainsäädäntörakenteet perustuslain kannalta	40
1.4	Ihmisoikeussopimukset	44
2	ASIOINNIN YLEISET RAKENTEET	46
2.1	Yleisiä palvelujärjestelmään ja sen sääntelyyn vaikuttavia muutoksia	46
2.1.1	Väestökehitys ja siihen vaikuttavia tekijöitä	46
2.1.2	Teknologian kehitys ja sähköinen asiointi	49
2.2	Viranomaisen ja asiakkaan roolit muutoksessa.....	53
2.2.1	Lisääntyvä sääntely.....	54
2.2.2	Julkisen ja yksityisen sektorin toimintatapojen lähentyminen ja monimutkaistuminen.....	55
2.2.3	Julkisuuden ja salassapidon jännitteet	58
2.3	Asiakas ja oikeusturva	60
2.3.1	Viranomaisen passiivisuus	60
2.3.2	Oikeusturva tosiasiallisessa hallinnossa.....	63
2.3.3	Hallintopäätökset ja asiakas	64
2.3.4	Asiakkaan suoja yksityissektorilla.....	65
2.4	Julkisen toiminnan muutokset ja palvelun käyttäjä	68
3	SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLTO MUUTOKSESSA.....	73
3.1	Palvelujen järjestämistavat ja järjestelmän rakenne	73
3.1.1	Kunta ja julkisen vallan vastuu palvelujen järjestämisessä	73
3.1.2	Kotikunta ja palvelut	75
3.1.3	Kunta yksityisten palvelujen ostajana.....	78
3.1.4	Palvelun järjestämistavat, kunnallinen itsehallinto ja asiakas	81
3.2	Rakenteet muuttuvat	84
3.2.1	Kuntarakenteen muutokset	84
3.2.2	Muita rakenteellisia uudistuksia.....	85
3.2.3	Ammattihenkilöstön saatavuus	89
3.2.4	Rakenteiden muutos ja palvelun käyttäjä.....	91

3.3	Avun oikea-aikaisuus ja laatu	93
3.3.1	Palveluun pääsyä ja järjestämistä koskeva aika	93
3.3.2	Säätääkö laki palvelun laadusta	97
3.4	Palvelutarpeen arviointi ja määrärahojen mitoitus	101
3.4.1	Tarpeen mukaiset palvelut	101
3.4.2	Harkinta määrärahojen mitoituksessa	103
3.5	Palvelujen ohjaus ja valvonta	106
3.5.1	Kunnan sisäinen päätöksentekojärjestelmä ja toiminnan ohjaus	106
3.5.2	Keskus- ja aluehallinto palvelujen ohjaajana ja valvojana	107
3.6	Avuton asiakas ja sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteet	109
4	KULUTTAJA JA PALVELURAKENTEET	117
4.1	Kuluttajansuojan yleinen sääntely	117
4.2	Terveysvaarat ja -haitat kuluttajakysymyksenä	118
4.2.1	Elintarvikkeet, alkoholi, tupakka ja terveys	118
4.2.2	Tuoteturvallisuus ja sen valvonta	122
4.3	Kuluttajansuojan rakenteet	123
4.3.1	Kuluttajansuojan viranomaisvalvonta	123
4.3.2	Oikea-aikainen neuvonta – kuluttajan turva	125
4.4	Hämärtyvä julkisen ja yksityissektorin raja	126
5	YLIVELKAANTUMINEN JA SIIHEN PUUTTUMISEN MAHDOLLISUUDET	132
5.1	Ylivelkaantuminen yhteiskunnallisena ilmiönä	132
5.2	Velkaongelma ja sen ratkaisut	133
5.2.1	Velkaongelmien laajuus	134
5.2.2	Lainsäädännön keinot velkaantumistilanteessa	137
5.2.3	Sosiaalinen luototus	140
5.2.4	Velkojien ja yksityisten toimijoiden hoitama maksukyvyttömyys	144
5.2.5	Julkisia palveluja koskevat maksut ja niiden perintä	144
5.3	Ylivelkaantumisen ratkaisemista koskevat menettelyt	146
6	OIKEUDELLISTEN PALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN	152
6.1	Oikeudellisen avun rakenteet	152
6.2	Julkinen oikeusapu	154
6.3	Edunvalvonta	157
6.3.1	Yleisen edunvalvonnan järjestämistä koskenut uudistus	158
6.3.2	Edunvalvonnan suhde muihin palveluihin	160
6.4	Oikeudellisen avun tarve ja järjestämistavat	161
6.4.1	Oikeudellisten palvelujen tarve, oikea-aikaisuus ja laatu	161
6.4.2	Julkista oikeusapua koskevia erityisiä kysymyksiä	162
6.4.3	Edunvalvontapalveluiden kehittämistarpeet	163
6.4.4	Muita oikeudelliseen apuun liittyviä kysymyksiä	165
7	JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	168
	Lähteet	185

1 KANSALLISEN OIKEUDEN MUUTTUVAT EHDOT

SAKARI HÄNNINEN

1.1 Sosiaalioikeus ja talous

1.1.1 Sosiaalioikeudet perusoikeussäännöstössä

Yhtä hyvin hallinnonalan sisäiset kuin ulkoiset tekijät voivat vaikuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden asemaan. Molempien tekijöiden vaikutusta voidaan ohjata lain ja oikeuden avulla. Sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalan ulkoisilla tekijöillä voi olla ratkaiseva merkitys nimenomaan avuttoman asiakkaan kohdalla. Syy on yksinkertainen: asiakkaan avuttomuus riippuu usein juuri näistä tekijöistä. Niinpä myös lainkäytöllä ja oikeusturvalla on tällöin erityisen suuri merkitys avuttoman asiakkaan tilanteen kohentamisessa.

Mikäli halutaan vahvistaa avuttoman asiakkaan asemaa, niin ensimmäiseksi on täsmennettävä mitkä ulkoiset tekijät vaikuttavat siihen eniten. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuolisista tekijöistä tärkeimpinä voitaisiin pitää taloudellisia, poliittisia ja moraalisia tekijöitä, mutta lisäksi voitaisiin mainita teknologiset, demografiset tai esimerkiksi ympäristölliset tekijät. Lisäksi on muistettava, että sosiaaliset ja kulttuuriset tekijät liittyvät tiiviisti eettisiin ja moraalisiin seikkoihin, joskin kaikki nämä tekijät voivat liittyä monin tavoin toisiinsa. Eettisten arvojen moninaisuuden ei myöskään tarvitse merkitä moraalista hajaannusta.

Lainkäytön ja oikeusturvan kannalta keskeistä onkin millaisen moraalisen vakaumuksen tai näkemyksen varaan laintulkintaa ohjaavat oikeusperiaatteet nojaavat. Kysymys on nimenomaan oikeuskulttuurin luonteesta, joka ei ole suinkaan riippumaton talouden ja politiikan tilasta. Kun oivalletaan, että nykyisin taloudellisten tekijöiden merkitys on ratkaisevan tärkeä avuttoman asiakkaan asemassa, niin voidaan ymmärtää miksi sosiaali- ja terveydenhuollon eräs keskeinen tehtävä on taloudellisten tekijöiden myönteisten vaikutusten vahvistaminen ja kielteisten vaikutusten torjunta tai heikentäminen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan vahva ellei peräti vahvin tuki voikin löytyä lainkäytöstä. Tässä suhteessa ratkaiseva oikeudellinen uudistus tapahtui Suomessa vuonna 1995, kun Suomen perustuslakia muutettiin ja Hallitusmuotoon kirjattiin uudet TSS-oikeussäännökset. Perustuslakiin kirjattuja nimenomaisia sosiaalisia oikeuksia ovat ennen kaikkea *oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, perustoimeentulon turva, sosiaali- ja terveystalvelujen turvaaminen, väestön terveyden edistäminen, perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien*

tukeminen, asumisen edistäminen sekä se, ettei varattomuus saa estää koulutuksen hankkimista ja itsensä kehittämistä.

Sosiaalioikeuksia voidaan pitää oikeudellisesti ja objektiivisesti julkista valtaa velvoittavina. Julkinen valta on käsitettävä tällöin mahdollisimman laajasti. Velvoittavuusvaade on kuitenkin kaikkea muuta kuin yksikäsitteinen, sillä tältä osin perustuslain muotoilut ovat pääsääntöisesti hyvin väljiä. Perustuslain tulkinnanvaraisuutta voidaan tietenkin vähentää tai jopa korjata tavallisen lain täsmennyksillä. Sosiaalioikeuksien kohdalla poikkeuksen muodostaa *oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon*, jota on pidettävä subjektiivisena oikeutena. Tässäkin tapauksessa kysymys välttämättömäksi katsottavan toimeentulon tasosta jätetään poliittis-hallinnollisen harkinnan varaan, joka ei ole pitänyt pulmallisena sitä, että perusturvan taso on 1990-luvun laman jälkeisessä Suomessa jäänyt radikaalisti jälkeen keskimääräisestä tulokehityksestä. Perusoikeuksien oikeudellisen velvoittavuuden loppujen lopuksi osoittaa ja testaa se, miten niitä sovelletaan käytännössä. Tämän arviointi ei ole suinkaan helppoa, sillä meillä ei ole täsmällistä eikä kattavaa tietoa siitä miten sosiaalioikeuksia Suomessa sovelletaan käytännössä. Tämän kysymyksen tarkastelu ei ole ollut Suomessa suuremman kiinnostuksen kohteena. Asiasta olisikin varmasti syytä aloittaa systemaattinen seuranta.

Eri yhteiskuntatieteellisiä tutkimuksia varten on kyllä kerätty ensi käden tietoa vaikeassa sosiaalisessa asemassa olevien ihmisten tilanteista, mikä osaltaan kertoo perustuslakiin kirjattujen sosiaalioikeuksien toteutumisesta maassamme. Tämän tiedon perusteella voidaan tulla vain yhteen johtopäätökseen eli että sosiaalioikeuksina kirjatut lainkohdat eivät toteudu kovin hyvin monien haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten kohdalla. Samanlaisia viestejä voi lukea ihmisten valituksista eduskunnan oikeusasiamiehelle tai hallinto-oikeuksiin. Kysymys koskee ennen kaikkea, vaikei ainoastaan, kuntien käytäntöjä. Tämä on ymmärrettävää, koska kunnat ovat pääasiassa vastuussa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien toimeenpanosta. Valtion voi väittää siirtävän tältä osin vastuutaan kunnille, mitä monet niistä eivät pysty kantamaan, koska joutuvat säästämään menoissaan. Kuntien käytännöt ovat lisäksi monenkirjavia, ja niiden voimavarat ovat hyvin erilaisia. Olisikin erityisen tarpeellista tietää, miten universaaleiksi katsotut sosiaalioikeudet todellisuudessa toteutuvat eri puolilla Suomea. Tämän tiedon saanti tuntuu paradoksaalisesti vähentyneen valtiovallan siirryttyä normiohjauksesta informaatio-ohjaukseen ja julkisjohtamiseen.

Sosiaalioikeuden asiantuntemus on Suomessa varsin harvojen asiantuntijoiden varassa. Sen paremmin sosiaali- ja terveydenhuollon päättäjät kuin viranomaiset, joiden tulisi toteuttaa sosiaalioikeuksia käytännössä, eivät välttämättä hallitse lainsäädäntöä kovin hyvin. Tämä vaikuttaa ratkaisevalla tavalla sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen. Asiakkaiden aseman parantamisessa tulisi lähteä liikkeelle yhtäältä vastuussa olevien päättäjien ja työntekijöiden peruskoulutuksesta ja toisaalta myös kansalaisten ja asiakkaiden valistamisesta perusoikeuksistaan. Sosiaali- ja terveydenhuollossa asioivien kansalaisten asemaa voitaisiin parantaa myös laati-

malla helppokäyttöinen asiointipäas, jossa esitetään kootusti asiakkaalle kuuluvat sosiaaliset oikeudet ja niitä vastaavat menettelytavat ja viranomaistahot. Tämän lisäksi sosiaaioikeuden merkitys julkishallinnossa olisi ylipäänsä tunnustettava vaikkapa vastaavalla tavalla kuin jo panostetaan taloushallinnon ja julkisjohtamisen osaamiseen.

Sosiaalisten perusoikeuksien toteutumista koskevan tiedon puutteellisuuden vuoksi ei ole mahdollista tehdä täsmällisiä johtopäätöksiä niiden yhteiskunnallisesta toimivuudesta tai vaikuttavuudesta. Monet kokemukset viittaavat siihen, että nykytilanteessa on paljon toivomisen varaa. Hyvässä tarkoituksessa ja eettisesti valvutuneiden periaatteiden mukaisesti kirjoitetut sosiaaliset perusoikeussäännökset ovat osittain jääneet ”kuolleeksi kirjaimeksi”. Tämä päätelmä riippuu tietenkin olennaisesti arvioinnin mittapuusta. Erityisen tärkeänä kysymyksenä voisi pitää sitä, kuinka hyvin ”oikeus ihmisarvoiseen elämään” toteutuu kaikkien Suomen asukkaiden kohdalla.

Kyse voi olla myös oikeusperiaatteesta, joka ohjaa lainsäädäntöä ja -tulkintaa. Oikeusperiaatteiden tasolla tarkasteltuna kysymys sosiaalisten perusoikeuksien vaikuttavuudesta koskeekin erityisesti sitä, millä tavoin ja kuinka tehokkaasti sosiaaioikeus ehdollistaa harjoitettua yhteiskuntapolitiikkaa ja sen mukaista lainsäädäntöä. Sosiaaliset perusoikeudet voivat yhtä hyvin voimistaa kuin jarruttaa harjoitettua yhteiskuntapolitiikkaa. Näiden vaihtoehtojen toteutuminen riippuu tietenkin harjoitetun yhteiskuntapolitiikan linjauksista. Ne taasen muotoutuvat tiettyssä poliittisessa suhdanteessa. On paljon mahdollista, että säätämistään (1995) lähtien sosiaaliset perusoikeudet ovat Suomessa vaikuttaneet enemmän valitun taloutta priorisoivan yhteiskuntapolitiikan jarruttajana kuin sen linjausten vahvistajana. Tämän päätelmän tarkoituksena ei ole suinkaan vähätellä varsinkaan niiden periaatevaikutusta.

Hallitusmuodon vahvistamista uusilla perusoikeuksilla ja perusoikeussäätelyn saattamista vastaamaan kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita (1995) voitaisiin pitää pohjoismaisen hyvinvointivaltiokehityksen huipentumana Suomessa. Osuvuudestaan huolimatta tämä päätelmä ei ole aivan tarkka. Maakohtaisista eroistaan huolimatta Pohjoismaita voidaan tänä päivänä pitää aivan määrätynlaisena normatiivisena ja oikeudellisena yhteisönä. Siinä muotoutunutta *pohjoismaista* tai *skandinaavista oikeutta* voi taasen pitää omintakeisena oikeuskulttuurina hyvinvointivaltiota mahdollistavalla tavalla. Kyse ei ole silti välttämättä erityisestä oikeusjärjestyksestä, vaikka sellaisellekin tulkinnalle voitaisiin löytää perusteita etsimällä yhtäläisyyksiä oikeusteorian perustavista esioletuksista, oikeuden peruskäsitteiden muotoilusta, kodifikaation metodologiasta, tuomioistuinten työskentelytavasta tai oikeuslähteiden valintatavasta. (Bernitz 2007, 17) Pohjoismaista oikeutta kuvaavat aivan määrätty piirteet kuten opinkappaleisiin ja käsitejärjestelmiin takertumaton joustavuus, lain käyttäminen sosiaalisten reformien välineenä, kansalaisten merkitys lainsäädännössä, pragmatismi, jokamiehen oikeudet, asiamiesjärjestelmä (ombudsman). Pohjoismaiselle oikeudelle on ollut ominaista, että siinä ei suinkaan ko-

rosteta varauksettomasti taloudellisten imperatiivien ja moraalisten imperatiivien liiton siunauksellisuutta. (Malminen 2007, 75–87)) Tämä pitää paikkansa nimenomaan Ruotsin, muttei suinkaan Suomen oikeusperinteen osalta. Pohjoismaisessa perinteessä politiikka yleensä ja yhteiskuntapolitiikka erityisesti ei toisin sanoen katoa talouden ja moraalin väliseen kuiluun.

Pohjoismaisen oikeuden kehityksessä yhteiskunnan vakaus ja menestys edellyttävät vahvaa demokraattista osallistumista ”sosiaalisen nimissä”. Sen mukaisesti katsotaan, että niiden perussääntöjen, joiden noudattamisen mukaisen käyttäytymisen katsotaan parhaiten edistävän yhteiskunnallista vakautta ja tasapainoa, ja sen seurauksena hyvinvointia, on otettava huomioon ”sosiaalisen” merkitys eri muodoissaan kuten oikeudenmukaisuutena, tasa-arvona, vastavuoroisuutena. Oltiin mahdollista väittää, että tässä mielessä pohjoismaiselle oikeudelle on ollut ominaista vahva *sosiaalisen oikeuden* painotus. Tämä voi kuitenkin toteutua monella eri tavalla, eikä ainoa vaihtoehto suinkaan ole sosiaalisten oikeuksien näyttävä kirjoittaminen valtiosääntöön. Onkin kysyttävä voidaanko sosiaalisesta valtiosäännöstä puhua vain siinä tapauksessa, että näin tehdään, vaikka tällä lain kirjaimella ei olisikaan käytännössä siinä ilmaistua tai viestittyä vaikutusta.

Käsittehistoriallisestihan *sosiaalinen valtiosääntö* – kuten myös *taloudellinen valtiosääntö* – palautuu Weimarin Saksaan. Sosiaalisessa valtiosäännössä on perimmiltään kysymys siitä, että elinolojaan poliittisesti ja sosiaalisesti parantamaan pyrkivien kansalaisten itse itseään suojelevat voimat ja toimet haastavat markkinoiden jatkuvaa laajentumista ja sen kielteisiä seuraamuksia. Samalla ne haastavat taloudellisen valtiosäännön ylivaltaa. Weimarin tilanteessa tämä tarkoitti sitä, että valtiosääntöön (1919) kirjoitettiin näkyvästi esille sosiaalisia oikeuksia, joiden katsottiin edistävän kansalaisten hyvinvointia. Mutta siihen kirjoitettiin myös monia muita oikeuksia, jotka olivat jopa ristiriidassa niiden kanssa. Samansuuntaista, joskaan ei yhtä huomiota herättävää kirjaamista tapahtui ennen II maailmansotaa monissa muissakin maissa ja monenlaisissa tilanteissa. Itse asiassa viittauksia sosiaalisin oikeuksiin voi löytää vuoden 1919 Suomen valtiosäännöstä, joka hyväksyttiin jopa ennen Weimarin valtiosääntöä. (Katrougalos 2008, 232–233)

Paljonkin ulkoisesti toisiaan muistuttavilla sosiaalioikeuksien muotoiluilla valtiosäännöissä ei tarvitse olla ollenkaan yhtäläistä merkitystä tai vaikutusta näiden maiden oikeudenkäytössä saati sitten kansalaisten tosiasiallisessa elämässä. Näiden maiden yhteiskunnalliset, poliittiset ja oikeudelliset järjestelmät ja järjestykset voivat erota niin paljon toisistaan, puhumatta oikeuskulttuureista, että valtiosääntöön kirjoitettujen sosiaalisten oikeuksien tosiasiallinen merkitys ja vaikutus voi olla niissä aivan päinvastainen yhtäläisestä sanamuodosta huolimatta. Pohjoismaiden välillä tämä ei olisi mahdollista, koska nykyisin ne kaikki voidaan lukea samaan pohjoismaisen oikeuden ja oikeuskulttuurin ryhmään.

Tämä ei kuitenkaan sulje pois olennaisia eroja sosiaalioikeuden soveltamisessa niiden välillä. Kun esimerkiksi Suomessa sosiaalioikeudet ovat kirjattu näyttävästi joskin väljästi hallitusmuotoon (1995), niin Ruotsissa puolestaan perusoikeudet

ovat mainittu hallitusmuodossa (regeringsform) vain yleisperiaatteina. Muissakaan pohjoismaissa, toisin kuin Suomessa, sosiaalisia oikeuksia ei ole kirjattu näkyvästi valtiosääntöön, eikä niitä löydy myöskään Saksan liittotasavallan tai Itävallan valtiosäännöistä. Tämä ei suinkaan tarkoita sitä, etteivätkö nämä maat olisi ”sosiaalivaltioita”. (Katrourgalos 2008, 238–239) Se ei myöskään tarkoita sitä, että sosiaalioikeudet tulisivat tosiasiallisesti käytännössä paremmin huomioon otetuiksi vain koska ne ovat kirjattu korostetusti valtiosääntöön.

Jos ajatellaan, että markkinataloudessa markkinat tasapainottavat toimintansa itse ja automaattisesti kunhan vain saavat toimia vapaasti, niin sosiaalioikeuden soveltamiselle ei jää suurta tilaa, koska se välttämättä edellyttää puuttumista markkinoiden toimintaan. Sosiaaliset oikeudet nähdään tällöin talouden tehokkaan toiminnan esteenä. Taloudellinen valtiosääntö tietenkin tarvitaan turvaamaan pelin säännöt markkinoilla, joiden katsotaan edistävän sekä kilpailua että yhteistyötä. Jos taas painotetaan *sosiaalisen oikeuden (sosiaalisen valtiosäännön)* merkitystä ja ansioita, niin tällöin luovutaan uskomasta markkinoiden automaattiseen tasapainottumiseen.

Tämä ei tarkoita taloudellisen valtiosäännön merkityksen kieltämistä. Nyt vain ajatellaan, että yhteiskunnallinen tai edes taloudellinen tasapaino ei ole mikään automaattinen vaikutus vaan tietoisien toiminnan tulos. Sen mukaisesti voidaan jopa ajatella, että yhteiskunnallista kehitystä vievät eteenpäin jännitteet, vastakohtat, kiistankäynnit ja keskustelut, joiden taloudellisen, poliittisen ja sosiaalisen välittämisen, punninnan ja sovittamisen kautta voidaan saavuttaa vakaus. Tasapaino on aina enemmän tai vähemmän tilapäinen. Sen saavuttaminen vaatii poliittista tahtoa ja arvostelukykä. Sosiaalioikeuden (sosiaalisen valtiosäännön) yhtenä keskeisenä tehtävänä onkin pidettävä yhteiskunnallisen eheyden, vakauden ja tasapainon ylläpitämistä. Niinpä myöskään haavoittavassa asemassa olevaa ihmistä tai avuton- ta asiakasta ei jätetä yksin oman tai omaistensa onnen varaan, johon sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät voivat esteettä vaikuttaa.

Pohjoismaista hyvinvointivaltiota luonnehtiva sosiaalinen oikeus ei ole tietenkään ongelmaton myöskään siinä tapauksessa, että sosiaalisia oikeuksia ei olisi kirjoitettu vahvasti valtiosääntöön. Kysymys on sosiaalisten oikeuksien täytäntöönpanosta. Tähän liittyvää oikeustieteellistä ja -poliittista keskustelua käytiin Euroopassa jo 1980-luvulla, siis paljon ennen kuin Suomen Hallitusmuotoa vuonna 1995 vahvistettiin TSS-oikeuksilla. Tässä keskustelussa kiinnitettiin vakavaa huomiota sellaisia kehityskulkuja kuten ”oikeudellista instrumentalismia”, ”normitulvaa” ja ”oikeuden materiaalustumista” kohtaan. Niiden katsottiin olevan seurausta siitä, että valtio laki- ja asetusteitse puuttui kansalaisten elämään niin talouden, sosiaalisen ja yksityisen piireissä. Nimenomaan sosiaalioikeudet ovat olleet tämän arvostelun erityisenä kohteena markkinatalouden sääntelyn rinnalla.

Aivan erityisen kriittisenä tätä kehitystä on pidetty sellaisesta näkökulmasta, josta katsottuna oikeusvaltioperiaate (Rule of law, Rechtsstaat) voi tarkoittaa vain ja ainoastaan kansalaisten suojelua valtiovallalta. Käydyssä keskustelussa tuo-

tiin esiin vaihtoehtoisia näkemyksiä, jotka eivät hylkäisi pyrkimystä oikeudellisesti vahvistaa hyvinvointiyhteiskuntaa välineellistämättä silti lakia. Näitä ehdotuksia olivat esimerkiksi refleksiivisen oikeuden ja proseduraalisen (menettelyllisen) oikeuden edistäminen. Keskustelun perimmäinen kysymys on oikeusvaltiota koskeva konstitutionaalinen tulkinta tai jopa kiista siitä.

Oikeusvaltiota voidaan pitää kiistanalaisena käsitteenä, jolle merkityksen antava tulkinta tehdään tiettyssä normatiivisessa yhteisössä (*nomos*) ja sen mukaisessa oikeuskulttuurissa. Sitä luonnehtivat määrättyt tulkinnalliset sitoumukset. Tulkinta, jonka mukaan oikeusvaltion ensisijaisena tehtävänä on suojella kansalaisia valtiovallalta, liittyy säännönmukaisesti näkemykseen oikeusvaltiosta markkinoiden ja siellä toimivien vapauden takaajana. Toimiakseen markkinat tarvitsevat oikeuden suojaa yhtä lailla kuin markkinoiden järkipäisyyttä ylistävä tasapainoteoreettinen argumentointi tarvitsee rinnalleen määrätyn tulkinnan oikeusvaltiosta markkinoiden pelisääntöjen muotoilijana eli määrätyn taloudellisen valtiosäännön. Sanomatta jätetään yleensä se, että tämä määrätty talouden ja oikeuden sopimus pidetään viime kädessä voimassa väkivallan avulla, joka on ainakin toistaiseksi jätetty valtiovallan tehtäväksi. Näin pääteltäessä ja toimittaessa näkemys ja vakaumus oikeusvaltiosta kansalaisten suojelijana valtiovallalta osoittautuu ristiriitaiseksi.

Tätä voidaan tietenkin pitää sekä todellisena että käsitteellisenä ristiriitana, joka on jokaisen yhteiskunnan haaste. Mutta yhteiskuntien väliset erot tulevatkin esiin siinä, kuinka tämä haaste otetaan vastaan ja mitä ratkaisuja siihen etsitään. Pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden ja pohjoismaisen oikeuden ratkaisevan tärkeänä tunnusmerkkinä voidaan pitää pyrkimystä ”kesyttää Leviathan” eli jalostaa vallankäyttöä mahdollisimman pitkälle. Sellaisessa yhteiskunnassa valtionkaan ei tarvitse turvautua väkivaltaan. Tämän onnistumisessa sosiaalisilla oikeuksilla on ollut keskeinen tehtävä.

Suomi liittyi Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990. Euroopan unionin jäseneksi Suomi liittyi 1. tammikuuta 1995. Saman vuoden (1995) elokuussa tuli myös voimaan hallitusmuodon (HM) uusi perusoikeussäännöstö (969/95). Nämä tapahtumat liittyvät olennaisesti toisiinsa. Kun perusoikeuskomitea asetettiin syksyllä 1989 Suomen perusoikeusjärjestelmän uudistamiseksi, niin se oli nimenomaan myös vastaus kansainvälisten ihmisoikeuksien asettamiin haasteisiin, joskin on muistettava, että jo 1970-luvun alkuvuosina Suomessa käytiin keskustelua perusoikeuksien vahvistamisen tarpeesta. Tämä on uudistuksen suomalainen tausta. Vuonna 1995 voimaan tullut perusoikeussäännöstö on saanut ratkaisevia vaikutteita kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista – eritoten Euroopan ihmisoikeussopimuksesta että kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevasta kansainvälisestä yleissopimuksesta – mikä näkyy yhtä hyvin perusoikeuksien alassa, ulottuvuudessa, kohteessa, sitovuudessa kuin muotoilussa. (Viljanen 1996, 789.)

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät ole tietenkään vaikuttaneet kaikkiin Suomessa vuonna 1995 voimaan tulleen hallitusmuodon perusoikeussää-

döksiin yhdenmukaisesti. Nimenomaan perusoikeussäännösten taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin samoin kuin ympäristöä koskeviin säännöksiin ja osallistumisoikeuksiin kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla on ollut vähemmän suoranaista vaikutusta. (Viljanen 1996, 790) Tältä osin kansainväliset ihmisoikeudet ovat muotoiltu niin laveasti, että niistä ei ole ollut suoranaista apua näitä perusoikeuksia kirjoitettaessa – kuin korkeintaan yleispiirteisenä esikuvana. Vaikka vuoden 1995 perusoikeusuudistusta on luettava nimenomaan eurooppalaisessa ja kansainvälisessä vaikutusyhteydessä, jossa ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien kytkentä korostuu, niin TSS-oikeuksien osalta perusoikeusuudistus on sijoitettava pikemmin kansalliseen taustaan.

Entä sitten pohjoismainen kytkentä? Eräänä tärkeänä – ainakin periaatteellisena – askeleena pohjoismaisen oikeuden suuntaan voisi pitää sitä, että perusoikeusuudistuksen myötä omaisuudensuojan perinteinen ylivalta on suomalaisessa perusoikeusideologiassa kaventunut. (Viljanen 1996, 792) TSS-oikeuksien kirjaimista Suomen hallitusmuodon perusoikeussäännöstöön voidaan pitää omintakeisena ja onnistuneena askeleena kohti pohjoismaisen hyvinvointivaltion kypsää vaihetta. Suomessa, toisin kuin muissa Pohjoismaissa, sosiaalioikeuden toteuttamisessa näin ollen luotetaan, tai on jouduttu luottamaan, perustuslain säännöksiin, jotka on kirjoitettu hyvin väljässä muodossa. Toisaalta voidaan hyvällä syyllä kysyä, otettiinko tämä askel liian myöhään eli otettiinko se tilanteessa, jossa sen soveltamisen yhteiskunnalliset ja poliittiset ehdot olivat ratkaisevasti muuttuneet sille epäsuotuisiksi. Esimerkiksi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, kuten juuri Euroopan ihmisoikeussopimuksen, myönteisestä vaikutuksesta huolimatta, Suomen liittyminen Euroopan unioniin ei suinkaan tarkoittanut sitä, että nyt perusoikeussäännösten TSS-oikeuksia olisi jotenkin helpompi soveltaa käytännössä.

Euroopan unioni on vasta muotoutumassa normatiivisena yhteisönä ja oikeuskulttuurina. EU on nimenomaan talousyhteisö, yhteismarkkinaprojekti, jonka toiminta rakentuu liikkumisen neljän vapauden varaan. EU:n konstitutionaalisessa kehittämisessä on lähdetty liikkeelle pääomien, tavaroiden, työvoiman ja palvelujen vapaan liikkuvuuden ensisijaisuudesta. EU:n kohdalla on oikeastaan mahdollista puhua vain taloudellisesta valtiosäännöstä, mikä tukee taloudellista yhdenmistä ja siihen liittyviä liikkumisen vapauksia. Tämä taloudellisen valtiosäännön merkityksen korostaminen muistuttaa samalla EU:n historiasta, jossa taloudellisen valtiosäännön käsitteen kehittäneellä ordoliberalismilla on ollut tärkeä merkitys. Kaikesta EU:n sosiaaliseen ulottuvuuteen ja sosiaaliseen malliin liittyvästä keskustelusta ja kirjoittelusta huolimatta näiden käsitteiden tarkka merkitys, saati sitten käytännön täytäntöönpano, on vielä alkutekijöissään.

Sosiaalisen ulottuvuuteen kuuluvia asioita kuten hyvinvointijärjestelyjä lähestytään entistä painokkaammin ainoastaan sisämarkkinoiden eli mainittujen neljän vapauden näkökulmasta. Näissä olosuhteissa Suomen hallitusmuodon perusoikeussäännösten, ja nimenomaan TSS-oikeuksien, suhde EU-lakiin on varsin vaikeasti määriteltävissä, mikä ehdottomasti edellyttäisi perusteellista paneutumista

asiaan. Missään tapauksessa ei ole itsestään selvää, että perustuslakiin kirjatut sosiaaliset perusoikeudet saisivat samalla lailla tukea EU-laista kuin ne saavat esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksesta. Toisaalta on selvää, että EU-oikeus saattaa vaikuttaa suomalaiseen lainkäyttöön sekä valtiosäännön aukoista käsin (aukkoteoria) että yllättävien oikeuslähteiden tai ennakkoratkaisujen kautta (vieteriukkoteoria). (Jääskinen 2008, 55–56) Tämä ei suinkaan tarkoita sitä, etteikö EU-oikeudella voisi olla, tai olisi jo ollutkin, myös myönteisiä vaikutuksia avuttomien asiakkaiden tilanteeseen Suomessa. Tästä on esimerkkinä erityisryhmien tarpeiden ja oikeuksien huomioonottaminen EU-lainsäädännössä, johon niitä on kirjattu varsin yksityiskohtaisesti.

Euroopan unioni ei ole suinkaan yksin tai edes ensi sijassa ehdollistanut Suomen hallitusmuotoon vuonna 1995 kirjattujen TSS-oikeuksien tulkintaa Suomessa. Näiden perustuslain säännösten täytäntöönpanon, tai pitäisikö sanoa täytäntöönpanemattomuuden, kohtaloksi on koitunut sellainen yhteiskunta- ja talouspoliittinen linja, jossa sosiaalisten oikeuksien mukaisia julkisen vallan velvoitteita pidetään pitkälle taloudellisena rasitteena ja tuottavuuden kohottamisen esteenä. Tämä on ollut mahdollista koska kyseiset säännökset on kirjattu perustuslakiin riittävän väljässä muodossa eikä tämän ohella ole nähty tarvetta täsmentää niitä tavallisilla laeilla tai asetuksilla.

Keskeinen syy näiden oikeuksien ”vesittämiseen” löytyy markkinoiden vapauteen vannovasta hallintamielestä, joka uskoo siihen, että vapaasti toimiessaan markkinat tasapainottavat itsensä ja samalla yhteiskunnan automaattisesti. Tällainen maailmankuva, ilman myönnetyksiä, pääsi voitolle 1970-luvulla Yhdysvalloissa. Sitä onkin kutsuttu ”neljänneksi heräämiseksi” (Fogel 2000). Suomessa siihen ”herättiin” 1990-luvun laman jäljiltä. Kurssimuutos osoittautui helpoksi. Näissä olosuhteissa TSS-oikeuksien lisäämisellä perustuslakiin ei ollut odotettua vaikutusta. Vaikka sosiaalisia perusoikeuksia koskeva lainsäädäntö ilmentää ”pohjoismaista hyvinvoinnin eetosta”, niin olisi syytä selvittää edustaako Suomi sittenkään sellaista Pohjoismaille ominaista normatiivista yhteisöä ja sen mukaista oikeuskulttuuria, johon liittyvät tulkinnalliset sitoumukset tosiasiallisesti edistävät sosiaalisten perusoikeuksien täytäntöönpanoa.

Olisi syytä miettiä mitä merkitsee, että TSS-oikeuksia lisättiin perustuslakiimme tilanteessa, jossa Pohjoismaisen hyvinvointimallin osittainen purkaminen oli jo alkanut Suomessa laman oloissa, ja nimenomaan kiristyvän globaalin markkinakilpailun ja sitä myötäilevän talousajattelun paineessa. Jos perustuslakiuudistuksen taustalla oli sekä sosiaalioikeuksien merkitystä painottava pohjoismainen hyvinvointivaltioajattelu että kansainvälinen ihmisoikeusajattelu, niin 1990-luvun lamavuosina Suomessa samalla vahvistui ”markkinauskoinen talousajattelu” yrity maailmasta lainattuine julkisjohtamisen oppeineen. Olisi liian oikoista kutsua tätä suomalaista talousajattelua uusliberalistiseksi. Se on monien eri oppisuuntien ja opinkappaleiden sekoitus. Tästä huolimatta sillä on selvä uskklassinen profiili. Tämä näkyy luottamuksena siihen, että mahdollisimman vapaasti toimiessaan

markkinamekanismi on tehokkain tapa tuottaa tulosta ja taata tasapaino ja vakaus. Tämän luottamuksen piiriin ei sisälly ajatusta siitä, että tasa-arvo tai edes sosiaaliset oikeudet voisivat lisätä taloudellista tuottavuutta ja kasvua ja sitä kautta ihmisten hyvinvointia.

Suomessa 1990-luvulla tapahtunut yhteiskuntapoliittinen käänne muistuttaa siitä mitä tapahtui Yhdysvalloissa jo 1970-luvulla. Tällöin Yhdysvalloissa arvostelu kohdistui liittovaltion liialliseen läsnäoloon ihmisten (yrittäjien, tuottajien, kuluttajien, asiakkaiden) elämässä. Arvostelussa oli nimenomaan kysymys vahvojen eturyhmien liiallisesta vaikutusvallasta valtion toiminnassa, jonka katsottiin sääntelevän eri elämän alueilla ihmisten valintoja ja kanssakäymistä näiden ryhmien eduksi. Eturyhmäliberalismin sijasta Euroopassa puhuttaisiin korporatismista.

Yhden tärkeän puheenvuoron tässä keskustelussa käytti arvovaltainen politiikan tutkija Theodor Lowi. Kirjassaan *The End of Liberalism* Lowi (Lowi 1979) etsi vaihtoehtoa liittovaltion harjoittamalle eturyhmäsidonnaiselle toimintapolitiikalle ja sääntelylle. Theodor Lowi ei katsonut, että eturyhmäliberalismin ongelmat voidaan palauttaa tai yhdistää ”tuomarivaltion” ongelmiin. Hän päinvastoin katsoi, että eturyhmäsidonnaista sääntelyä toteutettiin Yhdysvalloissa lainsäädännöttä (policy without law). Hänen tarjosikin ongelmiin ratkaisuksi ”juridista demokrati-aa”, jossa valtion toimintapolitiikat olisivat sekä demokraattisesti että oikeudellisesti säädeltyjä. Lowi myös korosti, että ”laki on köyhän vahvin ja viimekätinen suoja”. Tämä Lowin ehdotus muistuttaa kiinnostavalla tavalla sosiaalioikeuden lupausta. Se ei kuitenkaan saanut 70-luvun Yhdysvalloissa mitään kannatusta akateemisen maailman ulkopuolella. Kehitys kulki siellä aivan toiseen suuntaan lähes täydellisen ”markkinauskon” varassa. Tämän kehityksen tulokset ovat nyt näkyvissä maailmantalouden kriisissä.

Theodor Lowi on 2000-luvulla julkaissut tarkkanäköisen artikkelin *Think globally, lose locally*. (Lowi 1998) Siinä hänen pohdintansa varsinainen kohde on se kuinka federalismi toimii Yhdysvalloissa. Tällä analyysillä on yleispätevämpää ja ajankohtaista merkitystä, myös Suomen kannalta, vaikka federalismi onkin pohjoismaille vieras järjestelmä. Artikkelin keskeinen päätelmä on, että federalismin avulla Yhdysvalloissa on ollut mahdollista liittää toisiinsa vahva taloudellinen liberalismi ja tiukka arvokonservatismi. Taloudellisen liberalismien mukainen vapaa kilpailu maailmanmarkkinoilla, ehdottoman myönteinen suhtautuminen globalisaatioon ja kaikkiin sen turvaamiin vapauksiin voidaan siinä yhdistää kanssaihmisten hyvinkin ahdasmieliseen tarkkailuun ja valvontaan paikallistasolla, mistä esimerkkinä käyvät vaikkapa ”moraalisen enemmistön” kannanotot. Tässä kaksoissidoksessa on kysymys *moraaliekonomiasta*, taloudellisten ja moraalisten imperatiivien kytkennästä, jonka tyylipuhtaimpana ilmentymänä voitaisiin pitää *The Contract with America*- julistusta.¹ Tämä kytkentä on perustana sosiaaliturvan purkamiselle ja vastuun siirtämiselle yksilöille ja moraalisille yhteisöille. Näin on ta-

1 USA:n republikaanisen puolueen vuonna 1994 julkaisema (vaali)ohjelma, joka sisälsi mm. 10 politiikan muutosta kuvaavaa lakiesitystä ja jonka on katsottu olleen keskeinen syy republikaanien vaalivoittoon.

pahtunut myös niiden ongelmien osalta, joita voidaan pitää markkinavapauksien rajattomuuden ja arvojen hajaantumisen seurauksina.

Yhdysvalloissa käydyistä kulttuurisodista ja muista vastakkainasetteluista huolimatta sekä liberaalien ja konservatiivien yhteenotoista huolimatta tätä kaksoissidosta ei ole onnistuttu katkaisemaan. Nimenomaan Clintonin hallinto hyväksyi vuonna 1996 lain: *the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*, joka kumosi kuusikymmentä vuotta voimassa olleen sosiaaliturvalainsäädännön (*the Social Security Act of 1936*). Tämän säännöksen mukaisessa maailmassa sosiaalisilla perusoikeuksilla ei ole mitään sijaa, vaan niihin suhtaudutaan esteinä, jotka on purettava yksilöllisen vastuunkannon tieltä. Kun sosiaaliturvan ja -palvelujen rakenteita puretaan tai yksityistetään, niin eteen tulevia sosiaalisia ongelmia pyritään entistä enemmän torjumaan myös moraalien ja kontrollin keinoin. Vaikka mitään suoraa reittiä 1970-luvun Yhdysvalloista Suomeen ei voida piirtää, joskin välillinen reitti kulkee monien kansainvälisten välittäjävirastojen (kuten OECD, IBRD) kautta, niin edellä kuvattu talouden ja moraalien kaksoissidokseen kiinnittyvä, yksilöiden omaa vastuuta korostava ajattelutapa vahvistui kyllä voimalla 1990-luvun Suomessa. Erityisen hyvin se on näkynyt esimerkiksi yksilöiden aktivoimisen ja kannustamisen nimeen vannovassa yhteiskunta- ja talouspolitiikassa. Oikeuden näkökulmasta kyse on siitä, että tällöin taloudellisen valtiosäännön ohjausvalta käyttäytymisen sääntöistäjänä on ehdoton.

Tässä suhteessa EU-oikeuden voitaisiin väittää muistuttavan jopa enemmän USA:n kuin eurooppalaisia oikeusperinteitä, sillä se on ytimeltään kiertynyt taloudellisen valtiosäännön ympärille eikä sosiaalisilla perusoikeuksilla ole siinä sijaa. (Katrungalos 2008, 242–245) Tämä väite ei ole kuitenkaan kaikilta osin ongelmaton. Eurooppalaisessa oikeusperinteessä valtion voidaan katsoa antavan perusoikeuksilla kansalaisille suojaa ja valtio on siten niiden toteuttamisen tae jopa taloudellisen valtiosäännön osalta (ordoliberalismin perintö). Mutta kuinka pitkälle näin on tosiasiallisesti laita EU-oikeuden kohdalla, ja mikä merkitys sillä on Suomen kannalta, on tähdellinen ja tarkempaa pohdintaa edellyttävä kysymys. Se on osaltaan perustellut viittaukset USA:n kaukaiselta vaikuttavaan esikuvaan, jonka merkitystä eurooppalaisessa yhteydessä ei voida missään tapauksessa olankohautuksella ohittaa.

Jotta saataisiin parempi kuva tilanteesta, jossa TSS-oikeuksia oltiin kirjaamassa Suomen hallitusmuotoon 1990-luvun alkupuolella, kannattaa lukea lausuntoja, joita pyydetyt tahot antoivat perusoikeuskomitean mietintöluonnoksesta. Monet keskeisimmistä ja vaikutusvaltaisimmista tahoista, joilla on ratkaiseva merkitys yhteiskunta- ja talouspolitiikassa, suhtautuivat täysin kielteisesti sosiaalisten oikeuksien kirjaamiseen perusoikeussäännöstyönä. Valtiovarainministeriö katsoi omassa lausunnossaan, että TSS-oikeuksien sisällyttäminen perusoikeussäännöstyön edustaa aikansa elänyttä ajattelua. Lausunnon mukaan liian pitkälle kehitetty sosiaalinen turvaverkko vähentää ihmisten haluja yrittää ja ponnistella. Ministeriön mielestä julkisen sektorin osuuden olisi pikemmin pitänyt supistua palvelujen tar-

jonnassa ja tulonsiirtopolitiikassa. Valtiolla pitäisi itse asiassa olla mahdollisuudet rajoittaa perusoikeuksia.

Suomen Työnantajain Keskusliitto, Keskuskauppakamari ja Suomen Yrittäjien Keskusliitto ry. suhtautuivat täysin kielteisesti TSS-oikeuksiin, koska niissä yksinkertaisesti erkaannutaan ”talouden realiteeteista”. Palkansaajajärjestöillä taasen ei ollut varsinaisesti mitään sanottavaa perusturvaan koskeviin esityksiin. Suomen Kaupunkiliitto ja Suomen Kunnallisliitto edellyttivät, etteivät uudet perusoikeudet saa missään tapauksessa vaarantaa kaupunkien ja kuntien taloudellista kantokykyä, Siitä syystä ne ehdottomasti vastustivat uusien subjektiivisten oikeuksien luomista taloudellisten voimavarojen niukkuuteen vedoten. Sen sijaan näissä lausunnoissa vapausoikeuksien merkitystä korostettiin yhtä painokkaasti kuin TSS-oikeuksien painoarvoa haluttiin rajoittaa. (Hänninen 2004, 282–285)

Vastustus sosiaalisten perusoikeuksien kirjaamiseen hallitusmuotoon lähti siis ennen kaikkea siitä, että niiden katsottiin merkitsevän valtion ja kuntien taloudellisen taakan kasvua tavalla, jonka katsottiin olevan ristiriidassa modernin markkinatalousyhteiskunnan toimintaperiaatteiden sekä julkisen sektorin taloudellisen kantokyvyn kanssa. Kovinta arvostelua esittivät tahot, joilla on ollut keskeinen merkitys yhteiskunta- ja talouspolitiikkaa linjattaessa ja jotka ovat siten jatkossa voineet olennaisesti vaikuttaa hallitusmuotoon kirjattujen sosiaalisten perusoikeuksien toteutumiseen käytännössä. Niiden merkitys onkin ratkaisevasti vähentynyt kehityksessä, jossa esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän rakenteita on uudistettu pitämällä ensisijaisena johtolankana taloudellisuuden, tuotavuuden ja tehokkuuden parantamista.

Avuttoman asiakkaan sosiaalisten oikeuksien toteutuminen ei ole päällimmäinen asia silloin kun hänen käyttäytymistään pyritään ohjaamaan tuottavuusvaatimukseen liittyvän kannustamisen ja aktivoinnin avulla. Kyse ei ole siitä, että sosiaalisten oikeuksien toteutuminen olisi periaatteessa ristiriidassa sosiaali- ja terveydenhuollon tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantamisen kanssa. Ne ovat pikemmin ristiriidassa määrätyn talouspoliittisen ajattelutavan kanssa, jonka mukaan sosiaaliset oikeudet, sen paremmin kuin kysymys tasa-arvosta, eivät yksinkertaisesti kuulu järkevään taloudenpitoon.

Harjoitetusta yhteiskuntapolitiikasta huolimatta sosiaalisten perusoikeuksien voi katsoa Suomessa velvoittavan julkista valtaa niin oikeudellisesti kuin objektiivisesti. Mutta mitä tämä käytännössä tarkoittaa? Pitäisikö niiden velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollossa muitakin tahoja kuin lainsäätäjää päätöksenteossa? Toimintapolitiikan tason päätöksentekoa kunnissa? Sosiaalisia etuuksia tai tahdosta riippumattomia toimenpiteitä koskevaa yksilöllistä päätöksentekoa? Lainkäytönelinten päätöksentekoa yksilöllisiä (hallinto)päätöksiä koskevissa valitusasioissa? Sosiaali- ja terveydenhuollon tosiasiallista palvelutoimintaa? (Tuori 1995, 94) Vastaukset näihin kysymyksiin riippuvat varmasti niiden antajasta. Joka tapauksessa kuntien itsehallinnon suhde sosiaalioikeuden velvoittavuuteen on yksi ydinasia, jota ei ole riittävästi täsmennetty. Vastuiden ja velvollisuuksien siirto valtiolta

kunnille kunnallisen itsehallinnon oloissa vähentää varmasti sosiaalioikeuden velvoittavuutta. TSS-oikeussäädösten toimeksiantovaikutus kuntiin edellyttää luonnollisesti tavallista lainsäädäntöä. Mutta sosiaalioikeuksien vähäinen merkitys kuntien käytännöissä saattaa ilmetä jopa subjektiivisten oikeuksien kohdalla. Vaikka oikeus välttämättömään toimeentuloon on subjektiivinen oikeus, niin sekään ei välttämättä toteudu. Kysymys voi tällöin olla joko talouden tai moraalin tiukkuudesta, tai niiden kaksoissidoksesta.

1.1.2 Lainkäyttö ja vallankäyttö

Kysymys sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuolisten tekijöiden vaikutuksesta avuttoman asiakkaan asemaan ja oikeuksiin viittaa lainkäytön ja vallankäytön suhteeseen. Tässä suhteessa voidaan erottaa kolme puolta. Ensinnäkin siinä kysytään miten ja millä voimalla vallankäyttö ehdollistaa ja muovaa lainkäytön mahdollisuutta. Toiseksi siinä kysytään miten ja millä voimalla vallankäyttö vaikuttaa lainkäytössä tai muovaa lainkäyttöä. Kolmanneksi siinä kysytään miten lainkäyttö vaikuttaa vallankäyttönä. Ensimmäinen kysymys koskee sitä kuka määrää tai miten määrätään siitä, mitkä kiistat tai kamppailut ovat ylipäänsä käännettävissä lain kielelle ja oikeuden ratkaistaviksi. Toinen kysymys koskee sitä kuka määrää tai miten määrätään siitä, ketkä subjektit tunnustetaan ja miten tunnistetaan lainkäytön pätevinä kohteina eli kenelle ylipäänsä voidaan vaatia lain mukaista päätöstä asiassa. Kolmas kysymys koskee sitä millainen oikeussäädös tai lain kohta tulee ottaa asiassa esiin tai millaiseen oikeussäädökseen tai lain kirjaimeen voidaan asiassa vedota, ja millainen merkitys tai vaikutus tällä seikalla on ongelmaksi tulkitun kiistan ratkaisuun.

Vastaus kysymyksen asiakkaan oikeuksien toteutumisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa riippuu siitä miten avuttomuus käsitetään. Onko avuttomuus henkilön ominaisuus? Pitäisikö oikeuden tehtävänä tällöin nähdä avuttoman asiakkaan voimaannuttaminen? Avuttomuus ei ole kuitenkaan vain henkilökohtainen ominaisuus. Sen voi liittää määrättyyn valta-asetelmaan. Vallankäytön näkökulmasta katsottuna avuttomuutta on mahdollista luonnehtia yhteiskunnalliseksi voimasuhteeksi. Tähän suhteeseen lainkäytöllä tulisi ja voidaan vaikuttaa. Näin tulkittuna oikeudellisia ongelmia avuttoman auttamisessa voi syntyä periaatteessa kolmesta lähteestä. Joko avuttoman asia ei ole lain piirissä siitä syystä, että hänen kohtaamaansa vastakkainasettelua tai kiistatilannetta ei käännetä lain kielelle, koska sitä ei pidetä oikeudellisenä ongelmana; tai avuton ei ole lain piirissä siitä syystä, että häntä ei pidetä lainkäytön legitiiminä kohteena, oikeussubjektina; tai avuton ei saa oikeuttaan siitä syystä, että olemassa oleva laki on liian heikko auttamaan häntä hänen asiassaan.

Mikäli ulkoisten tekijöiden vaikutusta sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan järjestämiseen ja asiakkaan oikeuksiin tarkastellaan mainituista kolmesta nä-

kökulmasta, niin voidaan erottaa seuraavat vaikutustavat. Ensinnäkin, ne voivat vaikuttaa siihen otetaanko vai jätetäänkö ottamatta avuttoman asia määrätyn lain piiriin. Kyse on tällöin kilpailusta siitä, mihin käytäntöön ja mille kielelle vastakainasettelut, kiistat tai riitatilanteet käännetään, jos ne ylipäänsä tunnustetaan. Toiseksi, ne voivat vaikuttaa siihen, tunnustetaanko avuton asiakas vai jätetäänkö tunnustamasta määrätyn lain kohteena ja oikeussubjektina. Kolmanneksi, ne voivat vaikuttaa siihen, kuinka tehokkaasti määrätyn lain soveltaminen voi auttaa avuttoman asiassa. Kyse on pitkälle oikeusnormin tulkinnasta, ja sen pätevyyden ja pitävyyden testaamisesta käytännössä.

Täsmällinen tapa, jolla sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuolisten tekijöiden vaikutus ilmenee vallankäyttönä, on tietenkin aina riippuvainen kulloisenkin tilanteen erityispiirteistä. Tässä riittää kolmen keskeisen ongelman lyhyt kuvaus, joka samalla selvittää millaisia pulmia sosiaalisten oikeuksien täytäntöönpanossa saatetaan kohdata. Näitä ongelmia ovat: a) *kuolleen painon ongelma*, b) *kuolleen kirjaimen ongelma* ja c) *kuolleen kulman ongelma*. Kuolleen painon ongelma koskee ennen kaikkea lainsäätämistä, joskin siihen voidaan vedota tilanteissa, joissa on jo kysymys määrätyn säädöksen soveltamisesta. Sen sijaan kuolleen kirjaimen ongelmassa on kysymys oikeussäännön valinnasta ja tulkinnasta kun taas kuolleen kulman ongelma viittaa jo niihin tosiseikkoihin eikä vain normeihin, joihin oikeuden tulkintatilanne ja siinä esitetyt argumentit nojaavat.

Kuolleen painon ongelma (deadweight loss) viittaa taloustieteestä tuttuun tulkintaan, jonka mukaan ylimääräinen taloudellinen taakka (excess burden) eli tehokkuustappio syntyy siitä, ettei hyödykkeeseen tai palveluun liittyvä tasapainopiste ole Pareto-optimaalinen. Tällaisen tehokkuustappion syynä voidaan pitää monopolihinnottelua, verotusta, ulkoisvaikutuksia, valtion tukitoimenpiteitä, hintakattoja mutta jopa lahjoja.

Kuolleen kirjaimen ongelmalla voidaan viitata sellaiseen sääntöön, määräykseen, ohjeeseen, pykälään, neuvoon, jolla ei ole merkitystä tai vaikutusta olipa se sitten puettu millaiseen tahansa kirjalliseen tai suulliseen asuun. Varsin tavanomaisesti voidaan sanoa, että jokin laki, esimerkiksi jumalanpilkkalaki, on jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi.

Kuolleen kulman ongelmalla voidaan viitata vaikkapa autolla ajamisesta tuttuun tilanteeseen, jossa peruutuspeiliin katsottaessa osa näkökentästä jää jonkin auton rungonosan peittämäksi ja näin ollen voi jättää kuljettajan katseeseen sokean pisteen. Kuolleen kulman ongelma koskee lähinnä informaation ja oikean tiedon puutetta.

Kuolleen painon ongelma, liittyy siihen, miten vallankäyttö (ulkopuoliset tekijät) voi vaikuttaa lainkäytön mahdollisuuteen ja muovata sitä. Se siis vaikuttaa siihen, kuka määrää ja miten määrää sitä kuinka ja mitkä kiistakysymykset ja vastakkainasettelut ovat käännettävissä oikeuden ja lain kielelle. Usein lain ei edes periaatteessa katsota olevan oikea keino ratkaista käsillä olevaa avuttoman ongelmaa. Tällöin voidaan väittää, että lain säätämisen tai soveltamisen edellyttämiä taloudel-

lisiä voimavaroja ei yksinkertaisesti ole olemassa. Määrätyistä lainsäädännöstä tai lainkäytöstä voidaan katsoa koituvan kohtuuttomia kustannuksia eli taloudellisesti näkökulmasta katsottuna merkittäviä tehokkuustappioita.

Perusoikeuskomitean mietintöluonnokseen annetut lausunnot, joissa korostettiin taloudellisiin syihin vedoten, ettei Suomella ole missään tapauksessa varaa tai syytä kirjoittaa sosiaalisia oikeuksia perusoikeussäännöstöön, ovat hyvä esimerkki ”kuolleen painon ongelman” korostuksesta. Siihen vedoten saatetaan yhtä hyvin vastustaa perusturvan parantamista (koska se nostaa verotusta), minimipalkkojen korottamista (koska ne aiheuttavat jäykkyyksiä työmarkkinoilla) tai jopa kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien ihmisten epävirallista apua (koska sitä voitaisiin verrata joululahjoihin, joista sen saaja ei olisi valmis maksamaan yhtä korkeaa hintaa kuin niiden antaja). Tällaisten argumenttien esittäjät useimmiten katsovat, että lain puoleen kääntymisen sijasta markkinat ovat tehokas tapa ratkaista erilaisia arvoriistiriitoja ja vastakkainasetteluja. Niinpä myös heikossa asemassa olevien ihmisten vaikeudet tulkitaan haasteina, jotka on järkevintä jättää markkinoiden ”ratkaistavaksi”. Silloin niitä lähestytään kannustamisen ja aktivoinnin näkökulmasta.

”Kuolleen painon ongelman” mukaisia argumentteja käytettäessä puhutaan usein tehokkuus- tai tuottavuustappioista. Tällöin saatetaan vain yksinkertaisesti viitata taloudellisten voimavarojen niukkuuteen. Monissa kunnissa toimitaan näin. Niissä voidaan tai joudutaan tästä syystä tinkimään jopa kaikkein avuttomimpien asukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista tai sosiaaliturvasta. Tiedossa on tilanteita, joissa kunnat ovat leikanneet jopa subjektiiviseksi oikeudeksi katsottavasta toimeentuloturvasta tavalla, joka on säädöksen vastainen mutta kunnallisen itsehallinnon suojaama. Voimavarojen niukkuuteen ja tehokkuustappioihin vetoaminen saattaa tehdä tehokkaasti tyhjäksi hädänalaisessa asemassa olevien ihmisten tilanteen parantamisen perusoikeuksista piittaamatta. Tähän ei tunnu vaikuttavan yhtään se, että elämme todella vauraassa yhteiskunnassa, joskin tämä vauraus on entistä epätasaisemmin jakautunut.

”Kuolleen kirjaimen ongelma” liittyy kysymykseen siitä, kuinka tehokkaasti oikeuden ja lainkäytön avulla voidaan vaikuttaa ongelmatilanteisiin, joiden ratkaisemiseksi laki on kirjoitettu. Tämä kysymys on erityisen varteenotettava perusoikeussäännöstöön kirjoitettujen sosiaalioikeuksien kohdalla. Suurin osa niistä on kirjoitettu niin väljästi ja yleispiirteisesti, että ilman tavallisen lain ja asetusten täsmennystä niiden merkitys on tulkinnanvarainen ja vaikutus jää heikoksi. Kokeemukset niiden täytäntöönpanosta Suomessa vuoden 1995 jälkeen kertovat siitä, että heikoimmillaan osa niistä on jäänyt ”kuolleeksi kirjaimeksi”. Näin ei suinkaan tarvitsisi olla. Jos sosiaaliset perusoikeudet kuvaavat suomalaisen hyvinvointivaltion lakipistettä, josta nähdään myös kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien ihmisten hätä ja halutaan heitä auttaa oikeudellisesti, niin mitä voitaisiin tehdä tämän lain vaikuttavuuden kohentamiseksi ja lain kirjaimen toteuttamiseksi. Meillä on hyvinvointivaltion näkökulmasta katsottuna hyvä perustuslaki, mutta sen pul-

ma liittyy täytäntöönpanoon. ”Laki kirjoissa” ja ”laki käytännössä” tuntuvat todella olevan kaksi eri asiaa.

Haaste koskee myös perusoikeussäädösten tulkintatapaa. Sosiaalisten perusoikeuksien luennassa ja soveltamisessa olisi hyvä nostaa esiin sellaisia tulkintavälineitä, jotka korostavat perustuslain merkitystä. Tällaisia ovat esimerkiksi sosiaalisten perusoikeuksien liittyminen kansainvälisiin ihmisoikeuksiin sekä eettisten ja moraalisten näkökohtien ensisijaisuus yksilöllisessä päätöksenteossa suhteessa pragmaattisiin (taloudellisiin) seikkoihin. Lisäksi olisi tarpeen korostaa TSS-oikeusmääräysten oikeusvaikutusten merkitystä ja täsmentää niitä entisestään (Tuori 1995, 162–163) lain soveltamistilanteita ajatellen. Nämä tulkintavälineet ovat hyvinkin käyttökelpoisia jo vallitsevan yhteiskuntapolitiikan oloissa.

”Kuolleen kulman ongelma” liittyy puolestaan siihen, miten tietyssä ongelmatilanteessa määräytyy se, ketä pidetään tai kuka tunnustetaan siihen soveltuvan lain legitiiminä subjektina. Tämä kysymys koskee nimenomaan tiedon saantia ja sen soveltamista. Avuttomuus voi liittyä eritoten siihen, että lakinormin mukaisen oikeuden saadakseen asiakkaalla on oltava siitä asianmukainen tieto ja sen saadakseen hänen on toimitettava henkilökohtaisesta tilanteestaan selvitys, jonka perusteella hänen vaatimuksensa voidaan tunnustaa päteväksi lain suomaan oikeuteen. Avuttomuus voi tarkoittaa puutetta tiedonsaannissa tai tiedonannossa. Tämä on keskeinen kysymys sosiaali- ja terveydenhuollossa. Periaatteessa pätevä ja vakava vaatimus tietyn lakiin kirjoitetun säännöksen mukaiseen oikeuteen jää usein tunnistamatta ja tunnustamatta siitä syystä, että siihen oikeutettu henkilö siiojittuu viranomaisen näkökentän ”kuolleeseen kulmaan”.

Nämä tilanteet ovat yleisiä nimenomaan kaikkein hädänalaisimmassa asemassa olevien henkilöiden (moniongelmaiset, vammaiset, mielenterveyspotilaat, päihderiippuvaiset, asunnottomat) kohdalla. Yhtä tyypillisiä tilanteita löytyy myös toimeentuloturvan hakemisessa ja saamisessa. Toimeentuloturvan ”alikäytön” keskeinen syy voi olla ihmisten tietämättömyys omista oikeuksistaan. Tiedolla ja sen laadulla on suuri merkitys myös varsinaisessa prosessissa. Toimeentulotuesta annetun lain 17 §:n perusteella sosiaaliviranomaisella on oltava käytössään kaikki toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot (eritoten asiakkaan tuloista ja varoista), jotka hakija on velvoitettu toimittamaan. Toimeentulotuen myöntämiseen liittyvissä epäselvyyksissä tai kinoissa on usein kyse tiedosta ja sen tulkinasta.

”Kuolleen kulman ongelma” ilmenee toistuvasti tapauksissa, joissa tiedonvaihto asiakkaan ja viranomaisen välillä ei suju. Syy ei ole suinkaan aina asiakkaassa. Viranomaistaho voi sekin laiminlyödä tiedonantovelvollisuuttaan, jopa tietämättömyyttään. Vuoden 2004 alusta voimaan tulleessa hallintolaissa (434/2003) on säädetty hyvän hallinnon perusteista. Lain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Eduskunnan oikeusasiamiehen tulkinnan mukaan viranomaisella ei

kuitenkaan ole mitään velvollisuutta jatkuvaan kirjeenvaihtoon sellaisessa asiassa, johon jo aikaisemmin on asianmukaisesti vastattu. Eduskunnan oikeusasiamiehelle on tämän lain mukaisesti mahdollisuus valvoa viranomaisten toimintaa ja siten myös edesauttaa siinä, että ”kuolleen kulman ongelmat” olisivat mahdollisimman pieniä.

Erittäin tärkeänä ”kuolleen kulman ongelmana” voidaan pitää sitä, että lainormin mukaiseen oikeuteen pätevää vaatimusta ei viranomaisen toimesta käsitellä kohtuullisen ajan kuluessa vaan asiakas joutuu odottamaan päätöstä niin kauan, että odottaminen heikentää merkittävästi hänen tilannettaan. Eduskunnan oikeusasiamiehen antamissa päätöksissä korostuvat nimenomaan huomaukset ja moitteet, jotka koskevat viranomaisten viivyttelyä asiakkaiden asioiden käsittelyssä esimerkiksi juuri toimeentulotukiasioissa. Viranomaisten viivyttelyä koskevat moitteet ovatkin olleet jatkuvasti esillä Eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksissä, varsinkin suurien kaupunkien osalta. Nämä tapaukset, muodostavat ehkä selkeimmän ongelmakohdan, johon oikeusasiamies pystyy tosiasiallisesti puuttumaan avuttoman asiakkaan oikeuksien toteutumiseksi. Näiden moitteiden perusteena voidaan pitää Suomen perustuslain 21 §:ää, jonka mukaan jokaisella hakijalla on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Säännös velvoittaa viranomaisia pyrkimään kaikissa käsittelemisissä asioissa mahdollisimman joutuiseen käsittelyyn.

Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa kiireellisen hoidon ja avun tarvetta koskevat säännökset ovat olleet pitkään ja myös erityislainsäädännön määräyksiä palvelun saamiseen liittyvistä ajoista on perustuslain säätämisen jälkeen 2000-luvulla tarkennettu. Toimeentulotukiasioiden kiireellistä käsittelyä painotettiin huhtikuun 2001 alussa voimaan tulleella muutoksella (923/2000), jonka mukaan toimeentulotukiasiat tuli käsitellä kunnassa viivytyksettä (14.4 §). Muun muassa oikeusasiamiehen päätösten osoittamasta käsittelyaikojen pitkittymisestä ja sääntelyn riittämättömyydestä johtuen toimeentulotuen tarpeen arviointia ja käsittelyaikoja koskevista ajoista annettiin uudet määräykset muutoksella (1202/2007, HE 119/2007 vp.), joka tuli voimaan vuoden 2008 alussa. Nähtäväksi jää miten säännökset toteutuvat käytännössä. Oikeusasiamies on antanut jo ensimmäiset huomautukset siitä, ettei sääntelyssä asetettuja määräaikoja ole noudatettu.

Lähteitä

- Bernitz, Ulf (2007): What is Scandinavian Law? Concepts, Characteristics, Future. In What is Scandinavian Law?: social private law (edited by Peter Wahlgren), 1428. Scandinavian studies in law; vol. 50. Stockholm: Stockholm Institute for Scandinavian Law, 2007.
- Fogel, Robert William (2000): The Fourth Great Awakening & the Future of Egalitarianism. The University of Chicago Press: Chicago and London, 2000.
- Hänninen, Sakari (2004): Perustulo – kenen tahansa oikeus? Teoksessa Seis yhteiskunta – tahdon sisään! (Tuula Helne, Sakari Hänninen ja Jouko Karjalainen, toim.). SoPhi: Jyväskylä, 2004.

- Jääskinen, Niilo (2008): Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia. Yliopistopaino. Helsinki 2008.
- Katrougalos, George S. (2008): European 'Social States' and the USA: An Ocean Apart? *European Constitutional Law Review*, 4: 225–250, 2008.
- Lowi, Theodor (1979): *The End of Liberalism- The Second Republic of the United States*. WW.Norton & Company: New York, 1979 (Second printing).
- Lowi, Theodor (1998): "Think Globally, Lose Locally". *Boston Review*, April/May 1998.
- Malminen, Toni (2007): So You Thought Transplanting Law is Easy? Fear of Scandinavian Legal Realism in Finland, 1918–1965. In *Nordic Law - Between Tradition and Dynamism* (Jaakko Husa, Kimmo Nuotio and Heikki Pihlajamäki, eds.), 75–87. Intersentia: Antwerp - Oxford 2007.
- Tuori, Kaarlo (1995): *Sosiaalioikeus*, 1. p. WSOY: Juva 1995.
- Viljanen, Veli-Pekka (1996): Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. *Lakimies* 5–6/1996, 788–815.

1.2 EU ja EY:n sääntelyn muutokset

1.2.1 Sosiaalinen EU:ssa

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklan mukaan unioni asettaa sosiaalipoliittisiksi tavoitteikseen muun muassa edistää taloudellista ja sosiaalista edistystä sekä työllisyyden korkeaa tasoa. Unionin tavoitteena on myös lujittaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Sopimuksen 6 artiklan mukaan unioni perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 2 artiklan mukaan sopimusosapuolet puolestaan edistävät työllisyyden ja sosiaalisen suojelemisen korkeaa tasoa, miesten ja naisten välistä tasa-arvoa, kestävää kasvua sekä ympäristön suojelun korkeaa tasoa ja ympäristön laadun parantamista, elintason ja elämänlaadun nousua sekä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja yhteisvastuullisuutta jäsenvaltioiden välillä. Sopimuksen 3 ja 4 artiklassa määritellään erityisesti keinoja näiden tavoitteiden toteuttamiseksi. Lissabonin sopimuksen² mukaiset sosiaalipoliittiset tavoitteet on määritelty hieman toisin, mutta asiallisesti tavoitteet ovat hyvin lähellä nykyistä sopimusta. Lissabonin sopimus uudistaa Euroopan unionista tehtyä sopimusta ja muuttaa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen Euroopan unionin toiminnasta tehdyksi sopimukseksi.

Euroopan yhteisön sosiaaliset määräykset sisältyvät erityisesti EY-sopimuksen 136 artiklaan Lissabonin sopimuksen konsolidoidun toisinnon 151 artikla³. Artiklassa viitataan Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan sekä vuoden 1989 työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevaan yhteisön peruskirjaan. Tavoitteiksi asetetaan mainitut perusoikeudet huomioon ottaen työllisyyden edistäminen, elin- ja työolojen kohentaminen, riittävä sosiaalinen suojeleminen, työmarkkinaosapuol-

2 Lissabonin sopimus allekirjoitettiin 13.12.2007. Se muuttaa nykyisiä perussopimuksia, mutta ei korvaa niitä. Sopimus antaa EU:lle oikeudellisen kehyksen ja se tulee voimaan vasta, kun kaikki 27 jäsenvaltiota ovat sen ratifioineet.

3 Myöhemmin suluissa oleva viittaus kohdentuu kappaleessa Lissabonin sopimukseen.

ten välinen vuoropuhelu sekä inhimillisten voimavarojen kehittäminen tavoitteena saavuttaa korkea ja kestävä työllisyystaso. Avuttomuuden kannalta merkittävää on artiklaan sisältyvä tavoite syrjäytymisen torjumisesta. EY-sopimuksen 137 artiklan (153 artikla) mukaan yhteisö tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa muun muassa sosiaalisen syrjäytymisen alalla. Sopimuksen 140 artiklan (156 artikla) mukaan komissio edistää jäsenvaltioiden yhteistyötä ja helpottaa niiden toiminnan yhteensovittamista. Sopimuksen 137 artikla ei sisällä avointa koordinaatiomenetelmää, joka puolestaan sisältyy 140 artiklaan.

Tärkein sosiaalisen syrjäytymisen vastaisen toiminnan menetelmä Euroopan unionissa on avoin koordinaatiomenetelmä, jolla on luotu mahdollisuus käsitellä sosiaalipoliittisia kysymyksiä, vaikka unionilla ei ole niissä toimivaltaa. Järjestelmässä komissio asettaa yhteisiä tavoitteita jäsenmaille tekemiensä kyselyjen pohjalta. Neuvostossa tapahtuvan tavoitteiden hyväksymisen jälkeen pyritään indikaattorien avulla seuraamaan kehitystä ja tuotetaan kansallisia toimintasuunnitelmia. Tavoitteiden toteutumista edistetään jäsenmaiden järjestelmien samansuuntaisella kehittämisellä ja omaksumalla parhaita käytäntöjä. Järjestelmä on nykyisin kääntynyt sosiaalisen syrjäytymisen vastaisesta koordinaatiosta sosiaalisen osallisuuden prosessiksi.

Viimeisimpien European Antipoverty Networkissa tehtyjen arvioiden mukaan Euroopan tasolla köyhyyden vähentymisessä ei ole juurikaan edistytty. Jäsenmaat eivät näytä erityisen sitoutuneilta prosessiin, eikä niillä aina ole strategiaa köyhyyttä vastaan. Yhteisymmärrys kuitenkin vallitsee prioriteeteista, joita ovat erityisesti aktivointi sekä lapsiköyhyyden ja asunnottomuuden torjunta. Köyhyyden ja syrjäytymisen rakenteellisten seikkojen kannalta avoin koordinaatiomenetelmä ei tarjoa kovin paljon mahdollisuuksia siksi, että toimeenpano ja erityisesti rakenteellinen toimeenpano on vahvasti jäsenvaltioiden toimivallassa.

Sosiaaliturvan kannalta merkittävä Lissabonin sopimukseen liittyvä uudistus on unionin perusoikeuskirjan muuttuminen julistuksesta oikeudellisesti sitovaksi asiakirjaksi, joka rinnastetaan perustamissopimuksiin. Perusoikeuskirja ei laajenna unionin toimivaltaa eikä luo itsenäistä oikeusperustaa lainsäädäntötoimille. Perusoikeuskirjan merkitys on ennen kaikkea siinä, että se sitoo unionin omaa toimintaa ja toimielinten toimivallan käyttöä. Niinpä perusoikeuksilla tulee olemaan merkitystä komission aloitteissa ja päätöksenteossa, neuvoston päätöksenteossa sekä tuomioistuinkäytännössä.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 34 artikla käsittelee sosiaaliturvaa ja toimeentuloturvaa. Kyseisessä artiklassa unioni tunnustaa oikeuden sosiaaliturvatuksiin ja sosiaalipalveluihin. Artiklan 3 kohdassa asetetaan yhteiskunnallisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjuminen unionin tehtäväksi, kun se tunnustaa oikeuden toimeentuloturvaan ja asumisen tukeen tarkoituksena turvata ihmisarvoinen elämä jokaiselle, jolla ei ole riittävästi varoja. Tässä suhteessa määräys on hyvin samantapainen, kun Suomen perustuslain 19.1 §. Unionin perusoikeuskirja tunnustaa tämän unionin oikeuden ja kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen

mukaisesti, mikä siirtää kysymyksen merkittävässä määrin kansalliseksi kysymykseksi, kun unionin toimivaltaan ei suoraan kuulu sosiaaliturva. Unionin perusoikeuskirjan selityksissä perusoikeuskirjan 34 artikla kytketään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 153 ja 156 artiklaan sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklaan. Perusoikeuskirjan 34 artiklan 3 kohta puolestaan sitoutuu Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklaan sekä kyseisen sopimuksen 30 ja 31 artiklaan.

EY:n vaikutus kansalliseen sääntelyyn on merkittävä, vaikka välittömästi jäsenvaltioissa sovellettavia ovat ainoastaan neuvoston asetukset. EY:n direktiivien kansallinen vaikutus riippuu osittain siitä, kuinka paljon direktiivi jättää liikkumavaraa kansallisessa soveltamisessa ja kuinka nopeasti direktiivi tulee voimaan pantavaksi. Sekä asetusten että direktiivien vaikutuksia voidaan arvioida vertaamalla niitä aikaisempaan kansalliseen sääntelyyn. Sekä EY-sääntely että EY-tuomioistuimen lainsäädännön tulkinnat tulee ottaa kansallisella tasolla huomioon ja lainsäädäntöä tulee muuttaa tarvittaessa. Missä määrin ne vaikuttavat kansallisissa tuomioistuimissa tai muutoin lainsäädäntöä sovellettaessa on vaikeammin arvioitavissa. Vaikutuksiltaan arvionvaraisempi, mutta yhä painavammaksi näyttää muodostuvan avoin koordinaatiomenetelmä, joka vaikuttaa jo nyt sosiaalipoliittiseen sääntelyyn.

Euroopan yhteisön lainsäädäntö vaikuttaa varsin erivahvuisesti eri oikeudenaloilla. Sosiaaliturvassa sillä on merkittävä vaikutus silloin, kun toimintaan tulevat sovellettavaksi tavarantoimien ja palvelujen liikkuvuutta koskevat säännökset. Lähes kaiken suomalaisen sosiaalilainsäädännön soveltamisala määräytyy ns. sosiaaliturvaasetuksen 1408/71 (ETY) perusteella. Itse aineellinen lainsäädäntö on kotimaista. Muilla tässä raportissa käsitellyillä aloilla yhteisöoikeuden merkitys vaihtelee. Muun muassa kuluttajalainsäädännössä sillä on suurehko merkitys, mutta esimerkiksi ylivelkaantumisessa ja oikeudellisissa palveluissa pieni.

1.2.2 EY-sääntelyn muutoksia

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY palveluista sisämarkkinoilla (*palveludirektiivi*) hyväksyttiin joulukuussa 2006. Se tulee saattaa voimaan jäsenmaissa joulukuun 28. päivään 2009 mennessä. Palveludirektiivi on oikeudellinen kehys, jolla pyritään varmistamaan sijoittautumisvapaus ja palvelujen vapaa liikkuvuus ja takaamaan palvelujen korkea laatu. Direktiivi perustuu pitkälle EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, mutta antaa kansallisille viranomaisille runsaasti tehtäviä sääntöjen voimaan saattamiseksi. Direktiivin piiriin kuuluva toiminta on kilpailulle avointa toimintaa, jossa on kyse taloudellista vastiketta vastaan suoritettavista palveluista. Siinä asetetaan vaatimuksia, jotka vaikuttavat palvelutoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen. Direktiivi ei velvoita yksityistämään palveluja.

Direktiivin piiristä on rajattu monia aloja, jotka ovat joko yksinomaan kansallisen sääntelyn piirissä tai niitä koskee erillinen sääntely, esimerkkinä rahoitus- ja vakuutuspalvelut. Direktiivi 2000/31/EY sähköisestä kaupankäynnistä eli sähkökauppadirektiivi, sääntelee tietoyhteiskunnan palveluja, jotka ovat etäpalvelujen keskeinen osa. Ulkopuolella ovat muun muassa terveydenhuolto- ja apteekkipalvelut sekä sosiaalipalvelut, joista valtio, valtion erityisesti tunnustamat palvelujen tarjoajat tai valtion tunnustamat hyväntekeväisyysjärjestöt huolehtivat.

Palveludirektiivi on vähimmäisdirektiivi, joka antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden pidemmälle menevään sääntelyyn. Vastavuoroisesta tunnustamisesta poikkeamiseen antaa mahdollisuuden kansallisen sääntelyn erityinen tarve, joka ilmenee ”yleisenä etuna”. Yleinen etu on palveludirektiivin keskeinen käsite. Jäsenvaltioiden puuttumismahdollisuutta sijoittautumisvapauteen ja palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen on palveludirektiivissä täsmennetty siten, että vaatimuksen on oltava perusteltu ”yleisen edun mukaisin pakottavin syin”. Palvelujen vapaan liikkuvuuden osalta on täsmennetty, että vastaanottajavaltio saa asettaa palvelutoiminnan harjoittamiselle ainoastaan sellaisia vaatimuksia, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden, kansanterveyden ja ympäristönsuojelun perusteella. EY:n tuomioistuimien on asettanut tiukat edellytykset, jotka yhteistä etua koskevien jäsenvaltioiden kansallisten toimenpiteiden on täytettävä, jotta niitä voidaan pätevästi vaatia taloudelliselta toimijalta. Näitä edellytyksiä ovat, että

- ehtoja sovelletaan ilman syrjintää, että
- niitä voidaan perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä,
- että ne soveltuvat tavoiteltavan päämäärän saavuttamiseen, ja että ne
- rajoittuvat vain siihen, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi. Jotta kansalliset säännökset olisivat vapaan liikkuvuuden periaatteen mukaisia, on niiden täytettävä kaikki nämä edellytykset.

Yleisen edun käsite muodostaa poikkeuksen perustamissopimuksen tarkoittamasta vapaan liikkuvuuden periaatteesta, joten sitä on tulkittava rajoittavasti. Jäsenvaltion on kiistanalaisissa tapauksissa osoitettava, että kyseessä oleva toimenpide täyttää edellä mainitut edellytykset. Yleisen edun käsite kattaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan muun muassa kansanterveyden, yhteiskuntajärjestyksen säilyttämisen, sosiaalipolitiikan tavoitteet, palvelujen vastaanottajien suojelun, kuluttajansuojan, työntekijöiden suojelun sosiaalinen suojelu mukaan luettuna, sosiaaliturvajärjestelmän rahoituksen tasapainon säilyttämisen, oikeuslaitoksen moitteettoman toiminnan takaamisen, kulttuuripolitiikan tavoitteet mukaan luettuna eri seikkoihin (erityisesti yhteiskunnan sosiaalisiin, kulttuurisiin, uskonnollisiin ja filosofisiin arvoihin) liittyvän ilmaisun vapauden ja koulutuksen korkean tason. Toistaiseksi direktiiviä ei ole voimaan pantu Suomessa, eikä kansallista päätöstä direktiivin rajauksista suhteessa sosiaalipalveluihin, ole tehty.

Komissio on antanut 2.7.2008 ehdotuksen direktiiviksi rajat ylittävissä tilanteissa sovellettavista potilaiden oikeuksista (KOM (2008) 414 lopul., *direktiivi po-*

tilaisten liikkuvuudesta), jossa on kyse palveludirektiivin ulkopuolelle jäävästä rajat ylittävistä potilasturvasta. Direktiivi perustuu EY-tuomioistuimen käytäntöön ja siinä tullaan määrittelemään yleiset puitteet turvalliselle, korkealaatuiselle ja tehokkaalle rajat ylittävälle terveydenhuollolle. Samalla direktiivissä asetetaan vähimmäisvaatimukset myös kansalliselle järjestelmälle. Direktiivi tulee koskemaan sekä julkisia että yksityisiä palveluja järjestämis- tai rahoitustavasta riippumatta. Lähtökohta on, että potilasta ei voida estää saamasta palveluja toisessa valtiossa ja että sovellettavaksi tulevat samat ehdot, valintakriteerit ja hallintomuodollisuudet hoidon saamiseksi ja korvaamiseksi kuin kotivaltiossa. Kustannukset korvataan potilaalle sen mukaan, mitä hoito olisi maksanut kotivaltiossa. Erityistä ennakkolupaa ei tarvittaisi lukuun ottamatta eräitä sairaalahoidon tilanteita. Esitykseen liittyy myös kysymys reseptien tunnustamisesta. Ehdotus edellyttää laajamittaista yhteistyötä jäsenmaiden välillä.

Komissio on antanut ehdotuksen neuvoston direktiiviksi uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai seksuaalisesta suuntautumisesta riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun täytäntöönpanosta (KOM(2008)426, *yhdenvertaisuusdirektiivi*). Ehdotettu direktiivi täydentäisi yhteisön voimassa olevaa syrjinnän vastaista sääntelyä, joita ovat syrjintädirektiivi 2000/43/EY (rotu, etninen alkuperä), työsyryntädirektiivi 2000/78/EY ja direktiivi 2004/113/EY (tavaroita ja palveluita koskeva tasa-arvodirektiivi). Tavoitteena on yhdenmukainen vähimmäistason suoja kiellettyä syrjintää vastaan.

Lähteitä

Alaviuhkola, Katriina: EY-sääntely ja kansalliset rakenteet. Esitelmä Stakesin seminaarissa: Palvelujärjestelmän rakenteisiin kohdistuvat muutokset ja ”avuton” asiakas 7.11.2008.
Sakslin, Maija: Sosiaali- ja terveysturva Euroopan unionin perusoikeusasiakirjassa. Teoksessa: Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet EU:ssa. Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2001. Henkilökohtainen tiedonanto, helmikuu 2009.

1.3 Rakenteet ja perustuslaki

1.3.1 Keskeiset perusoikeudet

Avuttomuuden perusoikeudelliset näkökohdat kiteytyvät perustuslain 19, 6, 14, 18 ja 21 §:iin. Luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä, vaan useilla muillakin perustuslain pykälillä on merkitystä arvioitaessa avuttomuuteen liittyviä rakenteellisia tekijöitä. Tässä suhteessa merkittäviä ovat muun muassa perustuslain 80, 121 ja 124 §:t. Kyseessä on usein kokonaisuus, joka rakentuu yksilön oikeuksista, velvollisuuksista ja kyvyistä sekä yhteiskunnan ja julkisen vallan tehtävistä, vastuusta ja organisointitavoista.

Perustuslain 19.1 § edellyttää välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon järjestämistä jokaiselle, jonka ihmisarvoisen elämän edellytykset ovat vaarantuneet tai puuttuvat kokonaan. Jo säännöksen sanamuoto osoittaa sen olevan keskeiseltä sisällöltään vastaus avuttomuuden ratkaisemiseen. Säännöksen soveltaminen ei kuitenkaan edellytä avuttomuutta. Kyetä -sana ei vakiintuneen tulkinnan mukaan tarkoita objektiivista kykenemättömyyttä, vaan tilannekohtaista arviota olosuhteiden vaikutuksesta yksilöön.

Viimekätinen vastuu toimeentulosta ja huolenpidosta on valtiolla. Valtion katsotaan vakiintuneesti vastaavan perusoikeuksien toteuttamisesta, jollei se ole antanut tätä tehtävää muulle viranomaiselle tai yksityiselle. Valtiolla on kuntiin nähden niin sanottu rahoitusvastuu, mikä tarkoittaa siitä huolehtimista, että kunnat kykenevät tosiasiallisesti hoitamaan niille annetut tehtävät. Perustuslain 124 §:n nojalla voidaan katsoa samantapaisen, rahoitukseen liittyvän, vastuun ulottuvan myös yksityisille annettuihin tehtäviin. Tämä vastuu on siten viimekätistä, että toimeentulotuesta annetun lain mukaan ensin selvitetään muut edellytykset toimeentulon ja huolenpidon järjestämiselle. Näissä suhteissa merkitystä on myös yksityisillä ja yksityisten välisillä suhteilla, jotka saattavat yhtä hyvin perustua lainsäädäntöön kuin vain vapaaehtoiseen huolenpitoon.

Julkisen vallan kannalta merkittävää on, että kaikki muu sosiaaliturva ja muutkin yhteiskunnan toimet, kuten täyden ylöspidon takaava laitoksen vastuu (asevelvollisuus, vankila), tulee otettavaksi huomioon osana perustuslain 19.1 §:n mukaista julkisen vallan velvoitetta. Laitosten tällainen asema ilmenee muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnosta 15/1995 vp, s. 3. Näin ollen kyse on koko järjestelmän toimivuudesta niin rahamääräiset etuudet kuin palvelut huomioon ottaen. Yksityisten välisissä suhteissa tärkeimmät ovat puolisoiden keskinäinen ja vanhemman lapseen kohdistuva lakisääteinen elatusvelvollisuus. Myös muita suhteita, kuten täysin yksityisiä sopimussuhteita, sopimukseen perustuvaa elatusvelvollisuutta jne. tarkastellaan ennen julkisen vallan viimekätistä velvollisuutta.

Perustuslain 19.1 §:n osalta merkille pantavaa on myös, että yksilön elämäntilanteen vaarantuminen ei välttämättä ole luonteeltaan sosiaalipoliittista. Perustuslain 19 §:n otsikko kuuluu Oikeus sosiaaliturvaan, mutta otsikolla ei ole itsenäistä merkitystä säännöksen tulkinnassa. Kyse on enemmän siitä, että sosiaaliturvalla vastataan ongelmaan, joka saattaa olla syntynyt esim. elinkeinotoiminnassa, kuluttajana, oikeusriidan osapuolena, vahingonkorvausvelvollisuuden johdosta, rikoksen uhrina tai mistä syystä hyvänsä.

Perustuslain 19.1 §:ssä säädetään nimenomaan jokaisen oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Vakiintuneen tulkinnan mukaan säännös jokaiseen kohdistuvasta oikeudesta sisältää julkiselle vallalle velvoitteen huolehtia siitä, ettei kukaan putoa väliin. Velvoite ulottuu välttämättömänä huolenpitona yli ja ohi sosiaaliturvan. Samalla se ulottuu yli ja ohi muussa lainsäädännössä mahdollisesti säädetyn yksilön oman vastuun silloin, kun henkilö ei itse kykene huolehtimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämästä turvasta. Se seikka, että kyse on

mahdollisesti sopimussuhteesta, kuten kuluttajasta tai vuokralaisesta taikka sosiaaliturvan ulkoistettujen palvelujen käyttäjästä (asiakkaasta) tai asunnottomasta, ei muuta tai poista julkisen vallan velvollisuutta.

Perustuslain 18 §:n mukainen oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla on merkittävä näkökohta myös avuttomuuden kannalta. Säännös osoittaa toimeentulon hankkimisen ensisijaiset keinot. Suhde 19 §:ään, erityisesti sen 1 ja 2 momenttiin sekä 16.2 §:n mukaiseen varattomuuden vaikutukseen koulutukseen osallistumiseen, muodostaa perustan sille, miten yksilön ja yhteiskunnan vastuu toimeentulosta ja huolenpidosta asettuu. Perustuslain 18.1 §:n mukaista elinkeinovapautta tukevat 18.2 §:n mukainen julkisen vallan työllistämisvelvollisuus ja 18.4 §:n mukainen mielivaltaisen irtisanomisen kieltö.

Palvelujen ja merkittävässä määrin myös toimeentuloturvan kysymys on perustuslain 21 §:n vaatimus julkisen toiminnan asianmukaisuudesta ja joutuisuudesta (ilman aiheutonta viivytystä). Tämä voidaan ymmärtää yleisenä hyvän hallinnon vaatimuksena, jota hallintolain 2 luku heijastaa periaatetasolla. Ne voidaan ymmärtää myös perustuslain säännöksen ja hallintolain yleisessä hengessä siten, että julkisen vallan on autettava yksilöä pääsemään oikeuksiinsa. Oikeuksien toteuttaminen sinänsä voi olla julkisen vallan tehtävä tai yksityisten tehtävä. Merkittäviltä osin yksityiset toimijat kuten työeläkelaitokset ja työttömyyskassat hoitavat toimeentuloturvan sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen toimeenpanoa. Sosiaaliturvan ulkopuolella, esimerkiksi kuluttajan asemassa tai elinkeinotoiminnassa, on usein tosiasiallisesti kyse henkilön pääsemisestä oikeuksiinsa. Tarvittaessa julkisen vallan on tuettava tätä. Esimerkiksi ulosottotoimella, riitojen ratkaisulla tai muilla vastaavilla toimilla saatetaan yksilöä auttaa merkittävästikin yksityisten välisissä suhteissa.

Perustuslain 14 §:n mukaisilla osallistumisoikeuksilla on kahta kautta merkitystä yksilön oikeusasemaan avuttomuudenkin näkökulmasta. Tämän raportin kannalta ehkä vähemmän merkityksellistä on, että osallistumisoikeudet takaavat mahdollisuuden vaikuttaa yleisellä tasolla yhteiskunnan päämäärään ja organisointiin. Merkityksellisempi on yksilön mahdollisuus vaikuttaa häntä henkilökohtaisesti koskettavien ratkaisujen tekemiseen, mitä myös perustuslain 21 §:n mukainen hyvä hallinto edellyttää.

Perustuslain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuus on yleinen, horisontaalinen perusoikeus, joka koskee kaikkia edellä mainittuja perusoikeuksia. Sen ydinsisältö on, että yksilöitä on samanlaisissa tapauksissa kohdeltava samalla lailla. Yhdenvertaisuusperiaate ei kuitenkaan estä niin sanottua positiivista erityiskohtelua, jonka perusta ilmenee mm. perustuslain 6.2 §:stä. Kyseinen säännös kieltää erilaiseen asemaan asettamisen ilman hyväksyttävää syytä. Hyväksyttävä syy antaa mahdollisuuden syrjintäperusteiden estämättä toteuttaa heikossa asemassa olevien suosimista, kunhan se tapahtuu perusoikeuksien rajoittamisperusteet käänteisesti huomioon ottaen. Tällä seikalla on erityistä merkitystä avuttomuustilanteissa ja

avuttomuus muodostaa useissa tilanteissa nimenomaisesti perusteen positiiviseen erityiskohteluun.

Perustuslain 19.3 §:n mukaan julkisella vallalla on velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Palvelujen riittävyyttä on lainvalmisteluasiakirjoissa luonnehdittu vain siten, että palveluiden on luotava jokaiselle mahdollisuus täysipainoiseen elämään yhteiskunnassa. Tämä osoittaa palvelujen positiivisen erityiskohtelun luonnetta. Palveluilla tulee olla yleisesti ottaen sellainen vaikutus, että yksilön viat, vammat, sairaudet ja muut toimintarajoitteet pyritään voittamaan palvelujärjestelmän avulla ja saattamaan yksilö yhdenvertaiseen asemaan muiden kanssa. Näin ollen periaate korostaa erityispalveluja, kuten vammaisten tai muuten toimintarajoitteisten palveluja. Toisaalta säännös antaa mahdollisuuden niin sanottuihin yleisiin palveluihin, jotka on suunnattu koko väestölle. Nämäkin palvelut tukevat yksilöitä monissa tilanteissa täysivaltaisen toiminnan kannalta. Kuka hyvänsä voi tarvita terveyspalveluja ja esimerkiksi päivähoitopalvelut antavat lapsen molemmille vanhemmille mahdollisuuden osallistua työelämään perustuslain 18.1 §:n hengessä. Säännöstä ja sen perustelussa lausuttua taivoitetta ei tule tulkita suppeasti.

Perustuslain 19.3 §:n pohjalta on arvioitava myös palvelusetelijärjestelmän laajentamista koskevaa ehdotusta, josta on annettu eduskunnalle hallituksen esitys 20/2009 vp. Laki on tarkoitus saattaa voimaan kesäkuun 2009 alusta. Esityksen mukaan kunta voi päättää, missä palveluissa se ottaa käyttöön palvelusetelit. Kunta myös hyväksyy palveluntuottajat, joiden palveluihin seteliä voi käyttää. Palveluntuottajaksi hyväksymiselle asetetaan eräitä ehtoja. Perusoikeudellisesti järjestelmän ongelmaksi nousevat erityisesti yhdenvertaisuus ja riittävyys. Lakiehdotuksen mukaan palvelun käyttäjän kustannusten tulee olla asiakkaan kannalta kohtuulliset. Järjestelmässä käännetään nykyinen kustannusvastuun logiikka toisinpäin: kunnallisissa palveluissa palvelukohtainen käyttäjän maksu on kiinteä ja kunta vastaa muista kustannuksesta, esityksen mukaan palveluseteleissä kunnan kustannusvastuu on kiinteä.

Esityksellä on vaikutuksia asiakkaiden yhdenvertaisuuteen niin kunnan sisällä kuin eri kuntien asukkaiden välillä. Lisäksi maksun suuruus on sidottu yksilön maksukykyyn. Palvelujen riittävyyden kannalta ongelmia saattaa tuottaa, ettei yksityisillä palvelun tuottajilla ole kuntaa vastaavaa velvollisuutta tuottaa palveluita. Kunnan on tosin tuotettava palvelut (pienemmälle käyttäjäjoukolle ja siis todennäköisesti nykyistä kalliimmin kustannuksin) silloin, jos palvelun tarvitsijat eivät halua ostaa palveluja palvelusetelillä. Riittävyyden arviointiperusteet epämääräistyvät nykyisestä samalla, kun palvelujen käyttäjän oikeusasema muuttuu. Hallinto-oikeudellinen muutoksenhaku koskee palvelusetelin arvoa ja myöntämistä, palvelun tuottajan kanssa tehtyä sopimusta koskevat riitaisuudet ratkaistaan kuluttajaoikeudellisten menettelyjen tai tuomioistuinkäsittelyn kautta.

Avuttoman sosiaalipalvelun käyttäjän tai potilaan kannalta kyse on kyvystä arvioida palvelusetelin käytön tarkoituksenmukaisuus ja setelin arvo, valita eri palve-

luntuottajien välillä sekä käyttää monimutkaistunutta muutoksenhaku- ja valitusjärjestelmää. Setelin käyttöön liittyviä vaatimuksia asiakkaalle voidaan pitää siten suurempina kuin kunnallisen palvelujärjestelmän käytölle asetettuja vaatimuksia. Myös palvelujen ja niiden hintojen erilaistumisen tasa-arvoa uhkaava luonne koostuu avuttoman henkilön kohdalla.

Perustuslain asettama palvelujen järjestämisvelvoite ulottuu vain sosiaali- ja terveyspalveluihin. Analogisesti voidaan kuitenkin yleisesti ja toimintarajoitteiden, kuten avuttomuuden kannalta erityisesti lähteä vastaavatyypin julkisen vallan velvollisuuden olemassaolosta muissakin suhteissa. Oikeudellisesti tätä voi perustella yhdenvertaisuudella ja positiivisella erityiskohtelulla. Jokaisen yhteiskunnan jäsenen tulee voida toimia täysipainoisesti sekä omien että yhteisten asioiden suhteen.

Avuttomuuteen vaikuttavien rakenteellisten seikkojen kannalta perustuslain 21 § korostaa erityisesti avun oikea-aikaisuutta ja laatua. Edellyttäähän tämä säännös julkisen vallan toimivan asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä eli laadukkaasti ja oikea-aikaisesti. Palvelutarpeen harkinnan kannalta useimmissa tapauksissa perusoikeudet edellyttävät niiden toteuttamista jokaista koskevana riippumatta esimerkiksi kansalaisuudesta, iästä, vammaisuudesta, terveydentilasta tai muusta tämän kaltaisesta seikasta. Eri palveluissa, olivatpa kyseessä julkisen vallan toimeenpanemat yhteiset sosiaalipalvelut, kuluttajapalvelut, oikeudenkäyttö tai muu vastaava toiminta, on tietysti luonnollisia palvelutarpeen harkinnan näkökohtia. Avun ja tuen tarve sekä viranomaisen toimintavelvollisuus rakentuu aina yksilön elämän tilanteen mukaan. Olennaista on kuitenkin, että periaatteessa jokainen on julkisen vallan toimintojen mahdollinen käyttäjä.

Julkisen vallan voimavarojen mitoituksessa vähimmäistason muodostaa perusoikeuksien toteuttaminen. Useimmissa tapauksissa niiden toteutuminen on jossain määrin epäselvä kysymys, mutta toisaalta useimmissa tapauksissa voidaan myös osoittaa, jos vähimmäistasoa ei näytä saavutetun. Mitoituksen arvionvaraisuus ei anna julkiselle vallalle mahdollisuutta rajoituksettomaan harkintaan.

Palvelujen järjestämistapoja koskeva harkinta liittyy useimmissa tapauksissa myös voimavaroihin, mutta sisältää myös muita saavutettavuuteen liittyviä näkökohtia. Tässä suhteessa saattaa esimerkiksi yhdenvertaisuus henkilöllisenä, palvelukohtaisena tai alueellisenä kysymyksenä nousta merkittäväksi. Tähän samaan näkökohtaan rakentuu myös palvelujärjestelmän rakenne ja ajanmukaisuus. Palvelusetelijärjestelmällä saattaa olla alueellisen tasa-arvon kannalta kielteisiä vaikutuksia.

Perusoikeudet velvoittavat yleisesti vain julkista valtaa, valtiota ja kuntia. Merkityksettömiä eivät kuitenkaan ole yksilöidenkään väliset suhteet. Esimerkiksi työelämän ja asumisen perusoikeuksien toteuttaminen tapahtuu yksityisten välisissä suhteissa jo siitä syystä, että nämä oikeussuhteet useimmissa tapauksissa ovat yhteiskunnassamme yksityisiä. Näissä julkisen vallan tehtävä rajautuu useimmiten siihen, että sille syntyy perusoikeuden suojaamisvelvoite ja, jos yksityinen ei

oikeutta toteuta, toteuttamisvelvoite tai pakkovallan käytön kautta tapahtuva toteuttamisen taikka toteuttamatta jäämisen hyvityksen järjestäminen.

1.3.2 Lainsäädäntörakenteet perustuslain kannalta

Lainsäädäntöä ja hallinnon järjestämistä koskevia avuttomuuteen liittyviä rakenteellisia näkökohtia sisältyy erityisesti perustuslain 80 §:n mukaisiin lailla säätämisen vaatimuksiin, perustuslain 121 §:n mukaiseen kunnan asukkaiden itsehallintoon sekä perustuslain 124 §:ssä asetettuihin julkisten hallintotehtävien yksityistämisen ehtoihin.

Lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle. Se voi siirtää lainsäädäntövaltaansa asetuksen antajille ja muillekin viranomaisille. Lähtökohtana on kuitenkin aina lailla säätäminen. PL 80 § puolestaan säätää niitä edellytyksiä, joilla lainsäädäntövaltaa voidaan siirtää.

Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on aina säädettävä lailla. Perustuslaki sisältää myös säännökset siitä, millä edellytyksillä asioista ylipäänsä voidaan säätää asetuksella tai asetusta alemmalla oikeussäännöllä. Perustana tulee aina olla laki. Avuttomuuden kannalta tällä, ottaen lisäksi huomioon perustuslain 107 §:n mukaisen kiellon soveltaa perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa asetusta ja sitä alemmaa oikeussääntöä, on merkitystä viranomaisten erilaisten sisäisten ohjeiden kannalta. Säännös osoittaa myös välttämättömyyden säätää avuttomuuden torjumiseksi yksilön oikeuksien perusteista riittävän laajasti ja hänen velvollisuuksiensa perusteista riittävän yksityiskohtaisesti.

Aineellisena norminantovaltana voidaan pitää toimivaltaa antaa yleisesti sitovia sääntöjä, jotka vaikuttavat yksityisten oikeusasemaan tai muutoin vaikuttavat lainsäädännön alaan kuuluviin seikkoihin. Tässä suhteessa lainsäädäntövalta on erotettava tuomiovallasta ja toimeenpanovallasta. Lainsäädäntövallan delegoinnissa, joka käytännössä tapahtuu toimeenpanovalle, on olennaista täsmällisen sisällön ja rajatun soveltamisalan määrittäminen. Lainsäädäntövalta on erotettava täytäntöönpanomääräyksistä.

Perustuslain 80 § edellyttää lailla säädettäväksi niistä seikoista, joista perustuslaki nimenomaan toteaa lailla säädettäväksi, sekä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Käytännössä yksilön oikeusasemaa koskeva lainsäädäntö on näistä syistä ainakin oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden osalta ja huomattavassa osassa lainsäädäntöä laajemminkin annettava lailla. Perustuslain 80.1 § valtuuttaa antamaan asetuksia vain, jos sääntelyn asiallinen merkitys ei edellytä asiasta säädettäväksi lailla. Vastaavanlainen säännös on perustuslain 80.2 §:ssä oikeussääntöjen suhteesta lakiin ja asetukseen. Näin ollen annettaessa määräyksiä asetuksella tai alemman asteisella säädöksellä on erikseen arvioitava myös niiden asiallinen merkitys. Merkitystä voi olla esimerkiksi sääntelyn kohteella, taloudellisilla vaiku-

tuksilla tai muillekin kuin yksilöille asetetuilla velvoitteilla. Asiasta voidaan aina myös säätää lailla asetuksen tai alemmanasteisen normin asemesta.

Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet on ymmärrettävä laajasti. Perustuslakivaliokunnan käsitys yksilön oikeuksista ja velvollisuuksien perusteista edellyttää hyvin laajaa tulkintaa. Esimerkiksi erilaisten etuuksien osalta kyse on niiden saamisperusteista, kattavuudesta ja tasosta sekä mahdollisista tason harkinnan perusteista. Yleisesti ottaen oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin voidaan lukea vastaukset kysymyksiin kuka, mitä, miten, milloin ja miksi. Peruste on seikka, joka määrittää säädeltävän asian.

Lailla säätämisen vaatimukseen kuuluu myös tietty täsmällisyys ja tarkkarajaisuus. Esimerkiksi sen tyyppisiä ilmaisuja kuin ”kohtuulliseksi katsottava” tai ”muu vastaava” perustuslakivaliokunta on edellyttänyt tarkennettavaksi. Erityisesti tällaisiin ilmaisuihin on kiinnitettävä huomiota silloin, kun asiaan liittyy jokin sanktio tai muu yksilölle epäedullinen seikka.

Asetuksenantovallan tulee perustua laissa tai perustuslaissa olevaan valtuuteen. Tällaista delegointia koskevat tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimukset. Rajankäynnin osalta tärkeää on edellä selostettu vaatimus niistä asioista, joista on aina säädettävä lailla. Toisaalta eräänlaisen alarajan muodostaa perustuslain 80.2 §:n mukainen mahdollisuus valtuuttaa muu viranomainen kuin tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö antamaan oikeussääntöjä. Vastaavasti asetuksella voidaan säätää asioista, joista voitaisiin säätää ministeriötä alemman viranomaisen antamalla oikeussäännöllä. Yleinen asetuksenantovalta on valtioneuvoston yleisistunnolla. Yleistä asetuksenantovaltaa ja sitä alemmaa oikeussääntöjen antamisvaltaa koskeva jako on, että mitä teknisemmästä ja yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmästä asiasta on kysymys, sitä alemmaksi toimivalta periaatteessa voidaan siirtää.

Yleinen edellytys asetuksenantamisvallalle on, että laissa tulee määritellä ne asiat, joista on tarkoitus antaa säännöksiä asetuksella, asiaa koskevien perussäännösten tulee sisältyä lakiin, asioiden asiallisen merkityksen tulee johtaa asetuksentaseiseen säätämiseen, asetuksenantovallan edellytysten tai rajoitusten tulee olla säädelty sekä asetuksen soveltamisalan tulee olla täsmällinen ja selvä. Asetuksista ja sitä alemman asteisista säännöksistä on vielä huomattava perustuslain 107 §:n säännös, jonka mukaan tuomioistuimien tai muu viranomainen ei saa soveltaa perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa asetusta tai sitä alemmanasteista säännöstä.

Perustuslain 80.2 §:n antama mahdollisuus valtuuttaa ministeriötä alempi viranomainen antamaan oikeussääntöjä asettaa vielä suuremmat vaatimukset tarkkarajaisuudelle ja valtuutuksen alalle. Edellytyksenä ovat lisäksi erityiset syyt, sääntelyn asiallinen merkitys, joka ei edellytä asiasta säädettäväksi lailla tai asetuksella, sekä valtuutuksen soveltamisalan täsmällinen raja. Kyse voi lähinnä olla teknisistä tai vähäisistä yksityiskohdista, joihin ei liity merkittävästi harkintavallan käyttöä. Myös nopea sääntelyn muutosten tarve saattaa olla perusteena. Säännös antaa mahdollisuuden säädösvallan siirtoon valtion viranomaisten lisäksi myös kunnil-

le. Kunnallisen itsehallinnon perusteella kuntien oikeus antaa normeja voi olla jossain määrin laajempaa.

Perustuslain 80 §:ssä tarkoitettu oikeussäätö on yleinen abstrakti oikeusnormi, joka usein velvoittaa myös viranomaisia. Kyse on aineellisesta oikeusnormista. Lisäksi voidaan erottaa toimeenpanovaltaan kuuluvat hallinnon sisäiset ja vain viranomaista velvoittavat hallintoonormit. Vain hallintoon itseensä vaikuttavat hallinnolliset määräykset eivät kuulu perustuslain 80.2 §:n soveltamisalaan, vaan niiden perusta on valtioneuvoston osalta perustuslain 65 § ja ministeriöiden osalta perustuslain 68.1 §.

Hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään perustuslain 124 §:ssä. Periaatteessa julkista valtaa käyttävät aina viranomaiset. Viranomaisia ovat valtion ja kuntien toimielimet. Ne perustavat toimivaltansa kansanvaltaan sekä kunnat lisäksi asukkaiden itsehallintoon.

Perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin ja julkisen vallan on myös tarkoin noudatettava lakia. Tähän oikeusvaltioperiaatteeeseen on myös muu kuin viranomaisen sidottu silloin, kun hallintotehtävä on sille uskottu.

Toimivallan uskomista koskevan säädöksen tason suhteen voidaan viitata edellä esitettyihin näkökohtiin siitä, milloin asiasta on säädettävä lailla ja milloin siitä voidaan säätää asetuksella.

Suomessa on julkista valtaa ja hallintotehtäviä annettu perinteisesti laajasti muillekin yksiköille kuin viranomaisille. Perustuslain 124 § asettaa hallintotehtävien antamiselle kuusi edellytystä: 1) se tapahtuu lailla tai sen nojalla, 2) se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, 3) se ei vaaranna perusoikeuksia, 4) se ei vaaranna oikeusturvaa, 5) se ei vaaranna hyvän hallinnon vaatimuksia 6) eikä se sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä. Julkinen hallintotehtävä, joka voidaan siirtää, on toimialaltaan laaja, mutta toiminnallisesti suhteellisen suppea käsite. Siihen voi kuulua lainsäädännön toimeenpano ja yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskeva päätöksenteko. Hallintotehtävään ei voi sisältyä lainsäädäntövallan tai tuomiovallan käyttöä. Hallinnollisen päätöksenteon erityinen ominaisuus on lainsäädännön tavoitteiden täytäntöönpano tulevaisuuteen suuntautuvana toimintana.

Tehtävän siirron perustuminen lakiin on yleensä suhteellisen välittömästi havaittavissa. Siirron tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa voidaan käyttää esimerkiksi tehokkuusnäkökohtia tai esimerkiksi hallinnon organisointiin, historiallisiin näkökulmiin ja muihin vastaaviin seikkoihin perustuvia perusteluja. Perusoikeuksien vaarantamisen ehkäisy sekä oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset edellyttävät muun muassa muutoksenhakumahdollisuutta yleensä ja sen puuttuessa tai ollessa epätarkoituksenmukainen, mahdollisuutta oikaisuun, kanteluun tai muuhun oikeusturvakeinoon. Preventiivisen oikeusturvan näkökohdat, kuten päätösten ennakoitavuus, päätöksentekijän ammattitaito, menettelytavat ja muut vastaavat seikat tulee ottaa tarkasteluun siirron edellytyksiä arvioitaessa. Olennaista on

myös yksityiselle uskotun hallinnon valvonta. Toiminnan tulee tapahtua virkavastuulla ja sen tulee yleisesti rinnastua julkiseen toimintaan.

Kiistattomana voidaan nykykäsityksen mukaan pitää sitä, että lakisääteiset sosiaali- ja terveyspalvelut ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallinto-tehtäviä. Ne ovat sitä myös silloin, kun yksityinen palveluntuottaja tuottaa ne kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuuseen perustuvana. Tämä koskee tilannetta myös silloin, kun kyseessä on palveluseteli.

Mahdollisuudesta käyttää yksityisiä palveluja sosiaali- ja terveydenhuollon alueella säädetään erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:ssä. Kuntalain 2 §:ssä säädetään puolestaan kunnan tehtävien järjestämisestä siten, että kunta voi käyttää myös yksityisiä palvelun tuottajia tehtäviensä hoitamiseksi. Perustuslain 124 §:ssä käytetyllä käsitteellä hallintotehtävä ei kuitenkaan ilmeisesti kateta kaikkia julkisia tehtäviä. Oikeustieteessä on esitetty käsitys, jonka mukaan mm. postitoiminta, telepalvelut ja yleisesti ilmaistuna lakiin perustuvat yleiset infrastruktuuripalvelut eivät kuulu perustuslain 124 §:n tarkoittamiin julkisiin hallintotehtäviin.

Huomioon on otettava myös rajankäynti sen suhteen, miltä osin kyse on järjestämisvelvollisuuteen kuuluvasta seikasta ja miltä osin palvelun tuottamisesta. Keskeinen kriteeri on julkisen vallan käyttö. Päätöksentekoa sosiaali- ja terveyspalvelujen myöntämisestä yksilölle tai muusta yksilön asemaan, oikeuksiin tai velvollisuuksiin, vaikuttavasta seikasta ei voida uskoa yksityiselle palvelun tuottajalle, vaan se kuuluu aina viranomaiselle. Tahdosta riippumattomat toimenpiteet sisältävät usein myös merkittävää julkisen vallan käyttöä. Niitä on esimerkiksi lastensuojelussa toiminnan erityisluonne huomioon ottaen katsottu voitavan siirtää yksityisille.

Perustuslain 121 §:ssä säädettyllä *kuntien itsehallinnolla* on merkitystä palvelujen järjestämisen ja organisoinnin kannalta. Perustuslain 121 § edellyttää, että kunnille annetaan tehtäviä vain lailla ja sen mukaan kunnan asukkailla on itsehallinto. Kunnallisen itsehallinnon keskeisiä ominaispiirteitä on muun muassa se, että kunta päättää itse niistä tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoitaakseen sekä että kunta itse päättää tehtäviensä toimeenpanon organisaatiosta ja rakenteesta. Kunnallisen itsehallinnon säännökset eivät suoranaisesti vaikuta avuttomien henkilöiden asemaan. Siltä osin kun kyse on kunnalle lailla säädettyistä tehtävistä, kunnan tulee ne toimeenpanna ja määritellä organisaationsa sellaiseksi, että toimeenpano voidaan toteuttaa. Asukkaiden itsehallinnosta ei sinänsä seuraa vaatimuksia toiminnan tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen tai organisoitumistapaan. Kuntalaila on säädetty eräistä kunnallisen toiminnan yleisistä piirteistä, kuten kansanvaltaisuudesta, valtuustosta ylimmän päätösvallan käyttäjänä sekä toiminnan tarkastamisesta.

Kuntien asukkaiden itsehallinnosta seuraa, että palvelut saattavat eriytyä maan eri osissa. Tiettyyn määrään asti se on hyväksyttyä, jollei peräti tavoiteltua. Hallinnon järjestämistä koskeva säännös ei voi kuitenkaan murtaa yksilön perusoikeuk-

sia. Niin ollen kunnallisella itsehallinnolla ei voida perustella sellaisia eroavuuksia, jotka ovat perustuslain 6 §:n ja yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta kiellettyjä. Kunnallisen itsehallinnon merkitys avuttomien henkilöiden näkökulmasta on enemmänkin siinä, että se antaa alueellisesti erilaisia mahdollisuuksia organisoida palvelutuotanto palvelujen kattavuus ja tietty taso säilyttäen. Sama näkökohta tuotantotavan erilaistumisesta sisältyy myös perustuslain 124 §:n mukaiseen mahdollisuuteen yksityistää julkisia hallintotehtäviä. Sen seurauksena ei voi eikä saa olla valtakunnan tasoisesti yhdenvertaisuuden vastainen lopputulos. Julkisen vallan palvelujen ja muiden tehtävien järjestämisvelvollisuus ja siihen liittyvä riittävyys-näkökohta koskettavat myös yksityisiä palveluja. Yksityiset palvelun tuottajat ovat myös useimmissa tapauksissa perustuslain 21 §:n mukaisen hyvän hallinnon periaatteiden, asioiden käsittelyn asianmukaisuuden ja joutuisuuden sekä muutenkin yleisesti hyvän hallinnon sitomia.

1.4 Ihmisoikeussopimukset

Yleensä ihmisoikeussopimusten määräykset eivät anna kovin selkeää johtoa sosiaaliturvan sisällöstä. Ihmisoikeussopimuksilla on avuttomuuden kannalta joissakin suhteissa kuitenkin erityistä merkitystä. Esimerkiksi uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 30 artiklan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat ryhtymään toimenpiteisiin kokonaisvaltaista koordinoitua lähestymistapaa noudattaen edistääkseen sosiaalisesti syrjäytyneiden tai köyhien tai sosiaaliselle syrjäytymiselle tai köyhyydelle alttiiden henkilöiden ja heidän perheidensä oikeutta erityisesti työhön, asuntoon, koulutukseen, kulttuuriin sekä sosiaaliavustukseen ja lääkinnälliseen apuun. Toimenpiteet tulee mukauttaa tilanteen vaatimusten mukaisesti. Konkreettisemmin yksilön oikeuksiin kiinnittyy 13 artikla, jonka mukaan sopimuspuolet sitoutuvat varmistamaan, että jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, annetaan riittävää apua ja sairaustapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa. Artiklan 1 kohta vastaa asialliselta sisällöltään varsin pitkälle perustuslain 19.1 §:ää. Vakiintuneen tulkinnan mukaan kansallisen lain, jolla tätä artiklaa toteutetaan, tulee perustaa yksilölle subjektiivinen oikeus. Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artikla määrää oikeudesta sosiaaliturvaan, 11 artikla oikeudesta terveydensuojeluun ja 14 artikla oikeudesta sosiaalipalveluihin. Lisäksi sopimuksessa on artikkelit vammaisten henkilöiden, perheen, lasten ja nuorten sekä ikääntyneiden henkilöiden erityisistä oikeuksista.

Myös muissa ihmisoikeussopimuksissa on samantapaisia säännöksiä. Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja on kuitenkin Suomea sitovista ihmisoikeussopimuksista tässä suhteessa konkreettisin. Ihmisoikeussopimukset eivät tyypillisesti puutu sellaisiin rakenteellisiin seikkoihin, joilla olisi merkitystä avuttomuuteen liittyvien rakenteellisten tekijöiden kannalta. Sopimuksissa on kuitenkin määräyksiä annettujen sitoumusten täytäntöönpanosta. Uudistetussa Euroo-

pan sosiaalisessa peruskirjassa tämä on I artiklassa, jonka mukaan sopimuspuoli sitoutuu täytäntöön panemaan sopimusmääräykset lainsäädännöllä, työehtosopimuksilla ja muilla soveltuvilla tavoilla.

2 ASIOINNIN YLEISET RAKENTEET

2.1 Yleisiä palvelujärjestelmään ja sen sääntelyyn vaikuttavia muutoksia

2.1.1 Väestökehitys ja siihen vaikuttavia tekijöitä

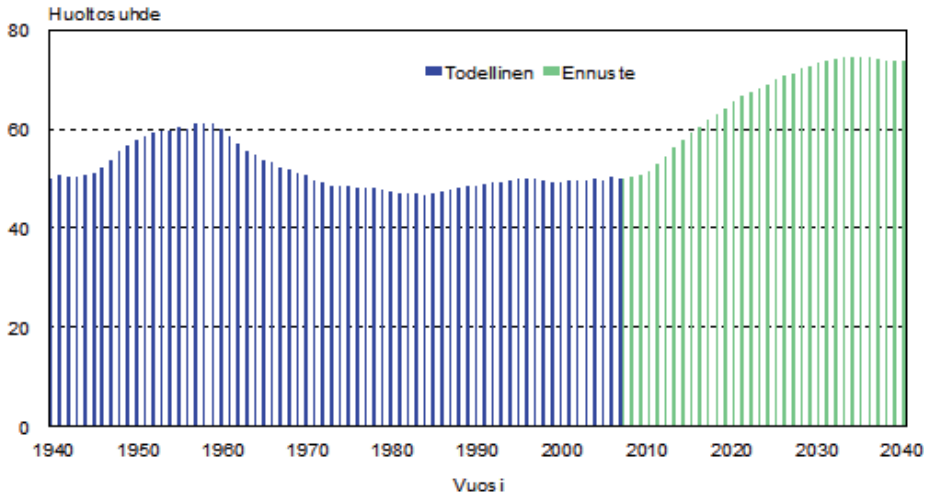
Suomen ikärakennetta ovat viimeiset 50 vuotta hallinneet suuret ikäluokat, joilla Tilastokeskuksen mukaan tarkoitetaan 1946–50 syntyneitä. Korkean syntyvyyden kausi alkoi kuitenkin jo loppukesällä 1945. Väestörakenteen muutokset, joissa syntyvä ikäluokka on edellistä suurempi edellyttävät yhteiskunnan investointeja. Suomalaisen palvelujärjestelmän kehitys on ollut sidoksissa suurten ikäluokkien kasvamiseen, aikuistumiseen ja vanhenemiseen liittyviin palvelutarpeisiin. Aluksi tämä koski kouluja, myöhemmin opiskelupaikkoja, työpaikkoja, asuntoja, terveys- ja sosiaalipalveluita. Sodan jälkeen syntyvyys laski lineaarisesti siten, että pienimmät ikäluokat syntyivät 1970-luvun alkupuolella. Vuonna 2008 syntyi noin 56 000 lasta, mikä on vuositasolla noin 9000 lasta vähemmän kuin kymmenen vuotta aikaisemmin. Syntyneiden lasten määrän aleneminen viime vuosina on seurausta siitä, että 1970-luvun ikäluokat ovat nyt synnytyksiässä. Eurooppalaisittain tarkasteltuna syntyvyys on kuitenkin ollut verrattain korkea (EU 1.53, Suomi 1.74). Naisten määrä, jotka eivät koskaan hanki lapsia on lisääntymässä. Syntyvien määrissä on alueellisia eroja. Esimerkiksi Kainuussa lasten määrä väheni vuodesta 1990 vuoteen 2000 21 prosenttia ja kasvoi vastaavana aikana Uudellamaalla 12 prosenttia.

Syntyvyyden ohella ikärakenteeseen vaikuttaa yleinen terveydentilan koheneminen. Toisen maailmansodan jälkeen tilastollinen elinaika on lisääntynyt lähes 16 vuotta. Väestön terveydentilan parantumisen myötä samalla odotettavissa oleva elinikä on kohonnut naisilla 80 ikävuoteen ja miehillä 75 ikävuoteen. Väestö jaetaan yleensä iän mukaan kolmeen pääryhmään eli: lapset 0–14-vuotiaat, työikäiset 15–64-vuotiaat ja vanhuksat 65 vuotta täyttäneet. Luokituksen avulla voidaan vertailla sekä ikärakenteen muutoksia että alueita toisiinsa.

Suomessa asui vakinaisesti vuoden 2007 lopussa 5 167 776 Suomen kansalaista eli 97,5 prosenttia väestöstä ja 132 708 ulkomaiden kansalaista eli 2,5 prosenttia väestöstä. Suomen väkiluvun kasvun oletetaan Tilastokeskuksen mukaan jatkuvan melko voimakkaana vuoteen 2030 asti. Ennusteen mukaan vuotuinen kuolleiden määrä ylittää tuolloin syntyneiden määrän, mutta nettomaahanmuuton oletetaan pitävän väestönkasvua yllä vielä senkin jälkeen. Esimerkiksi vuonna 2007 Suomessa oli 65 vuotta täyttäneiden osuus koko väestöstä 16,5 prosenttia. Vuonna 2030 sen ennustetaan nousevan 26,3 prosenttiin. Kun vuonna 2007 Suomessa asui yli

875 000 yli 64-vuotiaista, niin vuonna 2030 heidän määränsä nousee vajaaseen 1 390 000:een, mikä on noin 612 000 enemmän kuin vuonna 2007.

Väestöllinen huoltosuhde eli lasten ja vanhusten määrä sataa työikäistä kohden nousee nykyisestä 50:stä vajaaseen 75:een vuoteen 2034 mennessä. Yli 85-vuotiaiden osuuden väestöstä ennustetaan nousevan viime vuodenvaihteen 1,8 prosentista vuoteen 2040 mennessä 6,1 prosenttiin. Siten heidän määränsä nousee nykyisestä 94 000:sta 349 000:een. Kuviossa 1 on käsitelty huoltosuhteen muutosta vuodesta 1940 alkaen sekä sen ennustetta vuoteen 2040.



KUVIO 1. Väestöllinen huoltosuhde 1940–2040

Vanhusten kasvava osuus väestöstä asettaa uusia vaatimuksia palvelujärjestelmälle, koska juuri ne ikäryhmät, jotka käyttävät esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluja eniten, kasvavat voimakkaasti. Palvelutarpeen on ennakoitu 2010–2030 jopa kolminkertaistuvan nykyisestä. Vanhusten määrän kasvu tulee yleisesti näkymään lähivuosikymmeninä kaikissa julkisissa ja yksityisissä palveluissa. Kaikki vanhuksset eivät ole tietoisia oikeuksistaan tai niistä palveluista, joita heillä olisi mahdollisuus saada. Vaikka varsinaisia toimintakyvyn rajoitteita ei olisi, kasvava vanhusväestö tulisi ottaa palvelujärjestelmän rakenteissa ja toimintamalleissa huomioon. Väestön ikääntyminen tuo usein mukanaan myös erilaisista sairauksista johtuvia toimintakyvyn rajoitteita. Yksi merkittävimmistä ikääntyneiden pitkäaikaista avun tarvetta aiheuttava sairausryhmä ovat dementoivat sairaudet (yli 65-vuotiaista 8 ja yli 85-vuotiaista 35 prosenttia kärsii vähintään keskivaikeasta dementiaasta). Riippumatta siitä onko kyse yksityisistä vai julkisista palveluista, vai palveluista sosiaali- ja terveydenhuollon sisällä tai sen ulkopuolella, väestön toimintakyvyn rajoitteiden lisääntyminen joudutaan ottamaan huomioon myös palvelujärjestelmän rakenteissa.

Maahanmuuttajien määrä kasvaa Suomessa nykyisin noin 10 000 hengellä vuodessa (vuonna 2007 vajaa 11 000). Ulkomaalaisten määrä vaihtelee jonkin verran sen mukaan tarkastellaanko ulkomaan kansalaisia, vieraskielisiä vai ulkomailla syntyneitä. Kansalaisuuden perusteella suurimmat ryhmät ovat venäläiset (vuonna 2007 26 211), virolaiset (20 006), ruotsalaiset (9 349) ja somalialaiset (4 852), äidinkielen perusteella venäjänkieliset, vironkieliset, englanninkieliset ja somalinkieliset. Syntymävaltion mukaan eniten Suomeen muuttaneita on ollut Neuvostoliitosta, Ruotsista, Virosta ja Venäjältä. Nettomaahanmuuton ennuste perustuu havaintoihin syntyvyyden, kuolevuuden ja muuttoliikkeen menneestä kehityksestä eikä sitä laadittaessa ole otettu huomioon taloudellisten, sosiaalisten eikä muiden yhteiskunta- tai aluepoliittisten päätösten mahdollista vaikutusta tulevaan väestönkehitykseen.

Ulkomaan kansalaisista huomattavasti suurempi osa on työikäisiä kuin suomalaisista. Vanhusten määrä on pienempi ja lasten määrä suurempi kuin kantasuomalaisilla. Maahanmuuttajat ovat hyvin heterogeeninen ryhmä. Ryhmän kokoonpano vaihtelee maittain iän, koulutustason, kielitaidon ja työllisyyden suhteen. Sukupuolen määrällinen ero on maahanmuuttajien keskuudessa pieni, mutta kansallisuuksittain erot voivat olla huomattavia. Maahanmuuton keskeisin peruste on nykyisin työnteko. Merkittävä osa maahanmuuttajista tulee myös opiskelemaan ja myös perhesiteiden merkitys muuton syynä on huomattava. Maahanmuutto vaikuttaa erityisesti työmarkkinoihin. Monikulttuurisuudella on positiivisia vaikutuksia yritysten kannalta. Ulkomaalaisia koskevat kielteiset asenteet työhönotossa estävät kuitenkin usein ulkomaalaisen palkkaamisen. Työhönoton syrjivien asenteiden taustalla on usein ylimitoitettu vaatimus kielitaidosta, työnantajan asenteet tai pelko työyhteisön tai asiakkaiden kielteisestä suhtautumisesta ulkomaalaiseen työntekijään.

Avuttomuus maahanmuuton yhteydessä keskittyy erityisesti humanitäärisin perustein maassa oleviin turvapaikan hakijoihin. Heidän osaltaan saattaa olla kysymys luku- ja kirjoitustaidottomuudesta, suomalaisittain harvinaisen kielen osaamisesta ainoana kielenä, ammattitaidottomuudesta ainakin suomalaisille työmarkkinoille tai aiemmista elämäkokemuksista johtuvista ongelmista. Näiden henkilöiden kotouttamiseksi on tarkoituksenmukaista ryhtyä nopeasti toimenpiteisiin jokapäiväisessä elämässä, koulutuksessa ja työelämässä tarvittavan suomen tai ruotsin kielen taidon hankkimiseksi, ammatillisen pätevyyden saavuttamiseksi ja yksilöiden kuntouttamiseksi. Ensimmäisenä toimenpiteenä tulee olla kielitaidon ja osaamisen kartoittaminen, jonka perusteella kotoutumissuunnitelmaan sisällytettävät toimenpiteet suunnitellaan. Kulttuuristen tekijöiden takia henkilöiden ohjaukseen, neuvontaan ja heille tiedottamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Maahanmuuttajajärjestöjen tarjoama vertaistuki on näille maahanmuuttajille erittäin merkittävää. Pienellä maahanmuuttajien joukolla syrjäytymisen riski on tavanomaistakin suurempi. Esimerkiksi vieraskielisen puhevammaisen henkilön kommunikaation ongelmat ovat erityiset suuret. Tarvitaan kaksinkertaista tulk-

kausta, jota voi olla käytännössä vaikea järjestää. Riippumatta väestörakenteeseen vaikuttavista tai muista yhteiskuntapoliittisista toimenpiteistä, palvelujärjestelmän tulisi ottaa huomioon maahanmuuttajien määrän kasvun vaikutukset sekä heidän kannaltaan että maassa jo asuvan väestön kannalta.

Lähteitä

Arajärvi Pentti: Maahanmuuttajien työllistyminen ja kannustinloukut. Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/2009.

Väestöä koskevat tiedot: Tilastokeskus.

2.1.2 Teknologian kehitys ja sähköinen asiointi

Teknologian kehitys on nopeaa ja sen vaikutukset ulottuvat yhä laajemmalle yhteiskuntaan ja samalla kaikkiin yhteiskunnan jäseniin. Teknologia on tuottanut ratkaisuja erilaisten toimintakyvyn vajeiden kompensoimiseksi tavalla, josta ei aikaisemmin olisi osattu edes haaveilla. Teknologia mahdollistaa etätöy, sähköisen kaupankäynnin, videokonferenssit tai jatkuvan tavoitettavuuden sosiaalisissa suhteissa. Etätö, videokonferenssit ja tavoitettavuus voivat olla esimerkiksi vajaakykyisen henkilön työllistymisen edellytys, kaupankäynti ja jatkuva tavoitettavuus mahdollistavat vanhuksen kotona asumisen jne. Erityisesti terveydenhuollossa teknologian kehitys tuottaa mahdollisuuksia yhä parempaan ja varhaisempaan sairauksien toteamiseen, hoitoon ja ennaltaehkäisyyn. Terveyspalveluihin välittömästi liittyvän teknologisen kehityksen ohella myös itsehoitoa ja muita terveyskysymyksiä koskeva tiedonvälitys, telemaattiset neuvontapalvelut ja niiden merkitys ovat kasvaneet.

Teknologia ei kuitenkaan merkitse pelkästään parempaa terveydenhoitoa tai arkielämää helpottavia uusia laitteita tai apuvälineitä. Monet teknologiset ratkaisut konkretisoituvat vanhusten tai vammaisten palveluissa esimerkiksi kysymyksenä siitä minkälaisen avun tarpeessa olevia henkilöitä voidaan sulkea omaan kotiinsa hälytysrannekkeen turvin ja kuinka pitkäksi aikaa. Missä määrin teknologia korvaa tai sillä voidaan korvata inhimillistä, ihmisen antamaa apua ja tukea onkin yksi keskeinen ja erityisesti avuttomien asiakkaiden oikeuksien kannalta merkityksellinen kysymys. Teknologia tuntuu kulkevan ”askeleen edellä” sekä hyvässä että pahassa. Kehitysoptimismien nimissä sen mahdollisia negatiivisia vaikutuksia inhimilliseltä kannalta ollaan usein haluttomia pohtimaan tai myöntämään.

Tyypillinen esimerkki inhimillisen avun ja teknologian välisestä suhteesta on kameravalvonta, jota aika ajoin esitetään ratkaisuksi palvelutalojen tai laitoshoidon yövalvonnassa. Valvontakameroiden käyttö kohdistuu ihmisen yksityiselämään ja kotirauhaan, jotka ovat perustuslailla turvattuja perusoikeuksia (10 §). Yksityiselämään kuuluu fyysinen koskemattomuus ja riittävän yksityisyyden turvaava tila. Kotirauhan piiri ulottuu asuntoihin, muihin asuintiloihin ja näiden pihoihin ja

koskee siten esimerkiksi palveluasumista. Rikoslain salakatselusäännös kieltää yksityisen kotirauhan piirissä oleskelevan henkilön kuvaamisen teknisellä laitteella. Kielto koskee käymälää, pukeutumistilaa ja muita vastaavia tiloja myös kotirauhan piirin ulkopuolella. Salakuuntelusäännös kieltää sekä kotirauhan piirissä että sen ulkopuolella keskustelun, puheen tai muun yksityiselämästä syntyvän äänen kuuntelun ja tallentamisen teknisellä laitteella. (RL 24:5–7 §) Hoidon tai hoivan tarve ei perusta oikeutta loukata yksityisyyden suojaa.

Julkinen kotirauha ulottuu yksityistä kotirauhan suojaa kevyempänä muun muassa julkisiin virastoihin. Laissa yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004) säädetään työnantajan oikeudesta toteuttaa kameravalvonta työpaikalla (16–17 §). Säännökset selkiyttivät kameravalvonnan suhdetta sekä yksityisyyden suojaa koskevaan sääntelyyn että julkisilla paikoilla toteutettavaan valvontaan. Työnantajan toteuttama kameravalvonta yleisen turvallisuuden tai järjestyksen varmistamiseksi on sallittua julkisilla paikoilla silloinkin, kun ne samalla ovat työntekijöiden työpaikkoja. Säädökset rajaavat myös kameravalvonnan käyttöä työntekijöiden työpaikkana olevissa laitoksissa tai hoitoyksiköissä hoidettavana olevien henkilöiden osalta. Lain esitöiden mukaan (HE 162/2003) potilaiden tilan seuranta potilasturvallisuuden varmistamiseksi sairaaloissa on sen sijaan sallittua, vaikka työntekijät tulevatkin kuvatuiksi. Tämä tarkoittanee lähinnä sairaaloiden teho-osastoilla tapahtuvaa hoitoa. Kameravalvonnalla ei voida korvata puutteellisia henkilöresursseja. Valvonta voi periaatteessa välittää tietoa asiakkaan tarpeista, mutta tarpeisiin vastaaminen vaatii työntekijän. Palvelutalon perusajatukseen sisältyy tarvittavien palvelujen järjestäminen. Mikäli asukkaat tarvitsevat ympärivuorokautista hoitoa ja hoivaa, on kunnalla perustuslain (19 §), kansanterveyslain (66/1972, 14, 15 §) ja sosiaalihuoltolain (710/1982 17, 24 §) mukainen velvollisuus sitä järjestää.

Kuten myös kameravalvonnassa näkyy, ikään kuin teknologian sivutuotteena syntyy ”isoveli valvoo” problematiikka. Useimmissa teknologisissa ratkaisuissa kertyy asiakkaista tai palvelun käyttäjistä henkilötietoja. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon tiedot ovat samalla arkaluontoisia tietoja, joiden käsittely on henkilötietolain nojalla pääsäännön mukaan kielletty. Tietoja kertyy usein silloinkin, kun toiminnan varsinainen tarkoitus ei ole tietojen kerääminen henkilöstä. Tällaisia tietoja ovat muun muassa kaikkia palvelun antajia koskeva mahdollisuus kerätä tietoja palvelun käyttäjistä ja tallentaa ne rekisteriin tai tekniset taustatiedot, jotka kertyvät automaattisesti sähköisiä palveluja käytettäessä (varmenne- ja lokitiedot). Esimerkiksi teleoperaattorien rekistereihin jää jälki jokaisesta kännykkäpuhelusta ja Internetin käytöstä. Tekninen kehitys mahdollistaakin ihmisen elintapoja ja elämää koskevan tiedon todentamisen, keräämisen ja yhdistämisen rekistereihin tavalla, joka ei aikaisemmin ollut mahdollista. Maailmalla on jo esimerkkejä pyrkimyksestä valtakunnallisten, koko elinajan kattavien terveysrekisterien perustamiseen siten, että rekisteriin kertyy koko eliniän kattava terveystieto.

Tähän suuntaan kehitys on kulkemassa myös kansallisesti. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007) edellyttää, että

terveydenhuollon toimintayksiköt ja myöhemmin myös sosiaalihuollon toimintayksiköt antavat potilas- ja asiakasrekisterien teknisen ylläpidon Kansaneläkelaitokselle. Vaikka tiedot lain mukaan katsotaan asianomaisen toimintayksikön tiedoiksi siten, että Kelan rekisteri muodostuu suuresta joukosta erillisiä rekistereitä ja vaikka tietojen siirtymistä Kelalle hidastavat ohjelmistojen ja laitteiden erot, muodostumassa on koko väestön kattava rekisteri. Lain 7 §:n mukaan järjestelmästä tulee voida tuottaa palvelun antajan oman suunnittelun, johtamisen ja tilastoinnin, sekä valtakunnallisen tutkimus- ja tilastotoiminnan kannalta tarpeelliset tiedot ja hoidon tarpeen arviointia sekä hoitoon pääsyn ajankohtaa koskevat tiedot.

Laki antaa asiakkaalle mahdollisuuden kieltää tietojensa luovutuksen tietysin edellytyksin ja edellyttää suostumusta tiettyihin toimiin. Tietojen luovutus ja käsittely asiakkaan suostumuksella edellyttää informaatio-oikeudessa ns. tietoista suostumusta (informed consent). Tämä tarkoittaa, että asiakas antaa suostumuksensa saatuaan riittävästi asiaa koskevaa informaatiota, jonka hän on myös ymmärtänyt. Niin tämän kuin ylipäättään rekisterien suhteen avuttomien henkilöiden kohdalla kysymys tietoisesta suostumuksesta voi olla vaikeasti ratkaistavissa. Vaihtoehtoinen laillisen edustajan (joskus omaisen tai läheisen) antama suostumus ei ole välttämättä eettisessä mielessä parempi ratkaisu. Tietojen rekisteröinti ulottuu myös tuleviin sukupolviin. Geneettinen tieto ei sisällä tietoa vain tiedon luovuttajasta vaan myös hänen perheestään ja suvustaan. Henkilön DNA:sta rekisteriin kerätty tieto merkitsee tosiasiallisesti sitä, että myös tulevien sukupolvien tiedot on rekisterin sisältämässä laajuudessa rekisteröity ja käytettävissä. Myöhemmin syntyvillä ei ole mahdollisuutta olla eri mieltä asiasta. Moraaliset ja eettiset valinnat, joita rekisteröitäessä tehdään, ulottuvat konkreettisesti myös tulevien sukupolvien elämään.

Tietoyhteiskunta nostaa esille myös uusia eettisiä kysymyksiä, joka koskevat asiakkaan mahdollisuutta teknologian hallintaan tai pikemminkin hallinnan puutteesta aiheutuvaa avuttomuutta. Onko muodollisesti täysivaltaisella henkilöllä, joka ei esimerkiksi koskaan ole käyttänyt tietokonetta, tosiasiallisia edellytyksiä arvioida suostumuksen merkitystä. Voiko hän ymmärtää, mitä tietojen tallettaminen, siirto tai luovutus hänen yksityisyyden suojansa kannalta tarkoittaa tai mitä seurauksia suojan loukkauksista voi aiheutua. Tulisiko uudelleen pohtia myös säädöstasolla rajanvetoa esimerkiksi sen suhteen, milloin asiakkaalla katsotaan olevan edellytykset arvioida suostumuksen merkitystä ja voidaanko raja vetää täysivaltaisuuden perusteella kuten aikaisemmin.

Teknologian käyttöönotto merkitsee myös lisääntyvää *sähköistä viranomaisissa asiointia*. Yhä suurempi osa esimerkiksi hakemuksista voidaan tehdä sähköisenä verkossa samalla, kun fyysisiä asiointipisteitä vähennetään (esim. Kelan toimipisteet). Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa tuli voimaan vuonna 2003 (edeltäjä, laki sähköisestä asioinnista hallinnossa, vuonna 1999). Hallintoasioissa lakia sovelletaan asian vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksianto (2 §, 4 §) sekä vireillä olevaan asiaan liittyvän, viranomaiselle toimitettavaksi määrätyn selvityksen tai muun viestin lähettämiseen (5 §).

Lain sisältämä muu viranomaistoiminta käsittää myös asiointia, jonka vasta automaattinen tietojen käsittely on tehnyt mahdolliseksi. Tästä ovat esimerkkejä vaikkapa sähköinen laskujen maksu (käyttöoikeudet pankin sähköiseen tietojärjestelmään) tai sosiaalihuollon viranomaisten oikeudet saada teknisen käyttöyhteyden avulla tietoja toisilta viranomaisilta (esim. verottaja, Kela) salassa pidettäviä henkilötietoja (AsiakasL 21.1 §). Muun viranomaistoiminnan alaan luetaan myös niin sanotut tosiasialliset hallintotoimet, jotka eroavat juridisesti hallintoasioista ja joissa ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia. Toiminta kuuluu sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain alaan ”soveltuvin osin”. Kun aikaisemman lain esitöissä todettiin, ettei lakia sovelleta tosiasialliseen hallintoon (esimerkiksi sairaanhoitoon), uuden lain perusteluissa on nimenomaisesti todettu, että lakia sovelletaan myös tosiasialliseen hallintotoimintaan.

Sähköiselle asiointille on ominaista, että siinä käsitellään, välitetään tai vaihdetaan tietoja sähköisesti. Tältä osin laki tulee sovellettavaksi tilanteissa, joissa tosiasiallisessa hallintotoiminnassa syntyneitä tai syntyviä asiakasta koskevia tietoja kirjataan sähköiseen järjestelmään, haetaan ja katsotaan sieltä, luovutetaan sähköisesti viranomaiselta toiselle tai lähetetään esimerkiksi hänelle itselleen asiakkaan läsnä ollessa. Lain tarkoittama muu viranomaistoiminta kattaa myös viranomaisille osoitettujen tiedustelujen käsittelyn, viranomaisten yleisölle verkossa tarjoaman palvelutyyppisen toiminnan ja viranomaisten keskinäiseen tietojen vaihtoon liittyvät tilanteet, joissa kyse ei ole asiakastietojen luovutuksesta. Palvelutyyppiseen toimintaan luetaan esimerkiksi verkkosivuilla oleva informaatio organisaatiosta samoin kuin lomaketarjonta, joka voi liittyä sekä hallintoasiaan että olla muuta viranomaistoimintaa. Hallintoasiaan lomaketarjonta liittyy silloin, kun asia on mahdollista saattaa sähköisesti vireille sähköisen lomakkeen avulla. Muuta viranomaistoimintaa lomaketarjonta on silloin, kun lomake on web-sivuilla tulostettavissa, mutta siitä ei tehdä varsinaista päätöstä.

Riippumatta siitä onko kyseessä hallintoasia vai muu viranomaistoiminta, sähköiseen asiointiin liittyy yleensä sähköisen viestin lähettämisen mahdollisuus. Vastaanottaja reagoi viestiin joko aktiivisella vastauksella taikka tietojärjestelmään sisältyvällä passiivisella tiedolla tai automaattisella vastauksella. Passiivinen informaatio ja automaattiset vastaukset liittyvät muun viranomaistoiminnan osana tapahtuvaan palvelutyyppiseen toimintaan. Eräänlaista välimuotoa aktiivisen/passiivisen välillä edustaa esimerkiksi asiakkaan tai potilaan itsensä tekemä ajanvaraus hänelle järjestelmään myönnettyjen käyttöoikeuksien avulla.

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa tulee sovellettavaksi myös silloin, kun jälkikäteiseen oikeusturvaan liittyviä asiakirjoja lähetetään sähköisesti esimerkiksi kanneltaessa tai valitettaessa hallinnon päätöksistä tai käsiteltäessä niitä hallintoriita-asiana. Samoin lakia sovelletaan tilanteisiin, jolloin hallintoviranomainen toimii valitusviranomaisena. Oikeudellista apua antavien tahojen tulisi kyetä opastamaan asiakasta hänen jälkikäteisen oikeusturvansa toteutumisen

edellytyksenä olevissa prosesseissa myös silloin, kun asiakas haluaa hoitaa ne sähköisesti.

Tietoteknologian asiantuntijoilla ei ole yleensä tietoa erilaisten asiakkaiden tarpeista tai rajoituksista hyödyntää tietoteknologiaa. Järjestelmien kehittäminen tapahtuu helposti teknologiaa käyttämään tottuneiden sukupolvien ja asiantuntijoiden oman osaamisen lähtökohdista. Esitetty ei vain jätä tiettyjä toimintarajoitteita omaavia henkilöitä esimerkiksi sähköisen asioinnin ulkopuolelle, vaan synnyttää myös uutta avuttomuutta. Näihin avuttomiin kuuluu henkilöitä, jotka muutoin kykenevät huolehtimaan omin avuin asioistaan. Heihin kuuluvat työikäisestä väestöstä esimerkiksi ne henkilöt, joiden koulunkäyntiaikana tietokone ei ollut opetuksen väline, eikä sen käyttö kuulunut myöskään vapaa-aikaan, henkilöt joilla ei myöhemminkään ole ollut mahdollisuutta sitä opetella ja/tai joilla ei ole/ole ollut taloudellisia mahdollisuuksia hankkia laitteita kotiinsa. Toinen potentiaalinen ryhmä ovat vanhukset. Tekniset ratkaisut edellyttävät uusien käsitteiden ja toimintamallien, laitteiden ja välineiden hallintaa tavalla, jonka hahmottamiseen vanhimilla sukupolvilla ei ole tarpeellisia perustietoja. Eri tavoin vammaisten tai pitkäaikaissairaiden kohdalla kyse saattaa olla jälleen uudesta alueesta, johon heillä ei ole samoja mahdollisuuksia kuin muilla siksi, että ohjelmien ja laitteiden käyttöön tarvittavaa erityistä opastusta ei ole saatavilla tai heiltä puuttuu taloudelliset mahdollisuudet laitteiden ja ohjelmien hankintaan.

Lähteitä

Pajukoski, Marja: Asiakkaan asema sosiaali- ja terveydenhuollossa – oikeudellinen näkökulma. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2005. Helsinki, Stakes 2004.
Pajukoski, Marja: Sähköinen asiointi sosiaali- ja terveydenhuollossa – lainsäädännön rajat ja mahdollisuudet. Helsinki 2004, Stakes raportteja 283/2004.

2.2 Viranomaisen ja asiakkaan roolit muutoksessa

Palvelun saajan kannalta ongelmallisinta ei ole se, miten taataan, että viranomaisen päätyy lainmukaiseen ratkaisuun. Tärkeämpää on, minkä useista lainmukaisista ratkaisuvaihtoehdoista viranomainen valitsee ts. miten viranomainen käyttää harkintavaltaansa voimassa olevan oikeuden puitteissa. Harkintavallan käyttö korostuu silloin, kun pääosa säännöksistä on väljiä puitesäännöksiä (kuten sosiaali- ja terveydenhuollossa), joiden toimeenpano on mahdollista usealla eri tavalla ilman, että ratkaisun voidaan katsoa rikkovan sääntelyn määräyksiä. Hallintoviranomaiselle kuuluvan harkinnan jakaminen yksiselitteisesti oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan on aineellisoikeudellisissa säännöksissä vaikeaa. Kansalaisen ja viranomaisen välinen suhde ja sitä koskeva sääntely toimii kehychenä, jonka perus-

teella oikeusistuin ratkaisee yksittäistapauksissa sen, ”mikä oikein on”. Sen vuoksi olennaisia ovat tuohon suhteeseen vaikuttavat yhteiskunnan ja oikeusjärjestelmän muutokset. Suurinta osaa hallinnon toiminnasta ja sen oikeellisuudesta ei ole mahdollista viedä riippumattoman oikeusistuimen arvioitavaksi. Siksi viranomaisten ja viranomaistoimintoja hoitavien hallinnon toimijoiden menettelyt ja niiden ennakollinen ja jälkikäteinen valvonta ovat etenkin avuttoman asiakkaan kannalta vähintään yhtä merkityksellisiä kuin mahdollisuudet jälkikäteiseen oikeusturvaan.

2.2.1 Lisääntyvä sääntely

Yhteiskunnalliset muutokset kuten kansainvälistyminen, EU-jäsenyys sekä taloudellinen ja teknologinen kehitys ovat osaltaan muokanneet ihmisiä, perheitä, yrityksiä, yhteisöjä ja ympäröivää maailmaa ja heijastuvat myös oikeudelliseen sääntelyyn. Yhä vaikeampi on erottaa kansallisia ja kansainvälisiä vaikutteita toisistaan. Yhteiskuntaa on syytetty oikeudellistumisesta, jonka seurauksena lainsäädännön määrä on lisääntynyt, sääntely on monikerroksista ja sen ulkopuolelle jäävien alueiden määrä on yhä vähäisempi. Näyttää siltä, että valtiolla on käytössään vain harvoja oikeudellista sääntelyä edellyttämättömiä toimintavälineitä.

Säädösten määrä, monikerroksisuus ja jatkuvat muutokset tuottavat ongelmia sääntelyn soveltajille viranomaiset mukaan lukien. Vielä enemmän ongelmia niiden voi olettaa tuottavan sääntelyn kohteena oleville tavallisille ihmisille etenkin silloin, jos heidän toimintamahdollisuutensa ovat syystä tai toisesta jollakin tapaa rajoittuneet. Ajantasaisen tiedon hankkiminen ja kokonaiskuvan muodostaminen omasta oikeudellisesta asemasta kulloisessakin tilanteessa saattaa olla hankalaa tai jopa ylivoimaista. Kehitys on huolestuttavaa siksi, että kansalaisten tulisi halutesaan saada selkoa oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan, mikä edellyttää oikeussäännöiltä selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Toisaalta viranomaisella on perustuslakiin perustuva velvoite tuntea oman toiminta-alueensa sääntely.

Sääntelyn kohteena ovat lähes kaikki elämänalueet. Se kohdentuu ensinnäkin ihmisten yksityiselämän piiriin; heidän rooleihinsa vanhempina, lapsina, puolisoina. Ihmiset toimivat myös arkielämänsä ja taloudellisen sekä hallinnollisen järjestelmän yhteyksiä välittävissä rooleissa, joihin niin ikään kohdistuu sääntelyä. Yksi rooleista on hyvinvointivaltion asiakkaana sosiaali- ja terveydenhuollossa. Jotta sääntelystä olisi apua käytännön ongelmatilanteiden ratkaisussa, sääntelyn tulisi olla selkeää, ymmärrettävää ja hallittavissa olevaa. Samoin tarjolla olevien oikeudellisten palvelujen ja neuvonnan tulisi olla selkeästi, koordinoitusti ja kattavasti järjestettyä.

Myös säädösympäristön muutokset asettavat vaatimuksia valmisteltavan ja voimassa olevan sääntelyn laadulle. Sääntelyn ajanmukaisuus ja riittävä laatutaso ovat yhä tärkeämpiä. Jatkuva muutos asettaa oikeudellisen sääntelyn parissa työskenteleville, päätöksentekijöille ja lainvalmistelun ammattilaisille ajan tasalla py-

symisen ja ammattitaidon ylläpitämisen haasteen. Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden vaatimukset asiakkaiden kohtelussa edellyttävät, että ajantasaisuuden ohella huolehditaan sääntelyn lähtökohtien samansuuntaisesta ymmärtämisestä yli lain soveltajien ammatillisten rajojen. Lainsäädännön toimivuuden turvaaminen sekä jatkuva sääntelyn ja yhteiskunnallisen kehityksen välisen suhteen monipuolinen arviointi päätöksenteon tueksi on välttämätöntä.

Oikeudellistumiseen liittyvä muutos on, että lainsäädäntö sisältää yhä enemmän aineellisia säännöksiä ja on siksi enemmän sidottua yhteiskuntapolitiikkaan ja sen tavoitteisiin kuin aikaisempi sääntely. Tämä on johtanut oikeudellisen ja poliittisen välisen rajan hämärtymiseen.

2.2.2 Julkisen ja yksityisen sektorin toimintatapojen lähentyminen ja monimutkaistuminen

Sääntelyn lisääntymisen on myös katsottu merkinneen viranomaisten ja julkisoikeudellisten organisaatioiden toiminta-alueiden laajenemista ja valtion vallan kasvua. Kehityksen kääntopuolena on pidetty julkisten toimintojen tehottomuutta ja holhoamista, joka kohdistuu sekä talouteen että yksilöihin. Kritiikin mukaan sääntelyn lisääntymisestä aiheutuu lisäkustannuksia samalla, kun menettelytavat monimutkaistuvat. Sen kärki kohdentui suomalaisessa hallintojärjestelmässä erityisesti hyvinvointipalvelujen laajenemisvaiheeseen, jolloin esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmän valvonta perustui normiohjaukseen. Vaihdoehdoksi esitetty sääntelyn purkaminen toteutettiin 1980-luvun lopulla normityöryhmän ehdotusten (KM 1986:10) ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyneen vapaakuntakokeilun pohjalta. Samalla, kun pääosa keskushallinnon antamista ohjaavista normeista kumottiin, ohjausjärjestelmässä siirryttiin normiohjauksesta ns. informaatio-ohjaukseen.⁴

Osin vastauksena kritiikkiin normiohjaukseen perustunut hallinto on korvautunut hallinnon johtamista ja hallintotoiminnan hallintaa korostavalla New Public Management:illa (NPM) – uudella julkisjohtamisella (UJJ). Hallinnon tehtävä on ollut yhteiskunnan perusrakenteiden ylläpito, jonka osana muun muassa julkiset palvelut on tuotettu. Uuden julkisjohtamisen korostetut arvolähtökohdat ovat taloudellisuus, tehokkuus, vaikuttavuus, joustavuus, dynaamisuus ja hyvä palvelu. Tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen kuuluvat tuloksellisuuden arvioinnit ja laadun valvonta. Aikaisemmat julkiset monopolit ovat joutuneet alistumaan kilpailulle esimerkkinä julkisten palvelujen hankintaan liittyvä kilpailutus. Myös johtamistapojen malleja on haettu yksityissektorilta.

Keskushallinnon norminantovaltuuksien rajoittaminen ja uuden julkisjohtamisen oppien omaksuminen myös julkiselle sektorille voidaan nähdä valtion val-

4 Käytännössä informaatio-ohjaus on ollut usein puutteellista ja hampaatontakin. Normiohjauksen puuttuminen on saattanut johtaa asiakkaiden eriarvoistumiseen esimerkiksi palveluiden saamisen jäädessä riippumaan lähinnä kuntien omista soveltamiskäytännöistä.

lan kaventumisena. Tämän suuntaisesti toimii myös Euroopan Unionin jäsenyys, joka on esimerkki siitä, ettei sääntelyn määrä ole sidoksissa yksinomaan keskusvaltan painavuuteen. Esimerkiksi maksukyvyttömyyteen ja ympäristöön liittyvä lainsäädäntö ovat kasvaneet merkittävästi 1990-luvulta alkaen, jolloin ensin mainitun sääntelyn kasvu perustui pyrkimykseen lievittää laman seurausvaikutuksia, jälkimmäisessä on kyse ympäristön saastumista ja sen seurauksia koskevan tietoisuuden kasvusta. Molemmissa lainsäädäntö kohdistuu myös yksityisiin toimijoihin ja yksityisten välisiin suhteisiin.

Yleishallinnossa sääntelyn määrää ovat kasvattaneet EY:n kilpailulainsäädäntö, yksityisyyden suojan ja sähköisen viestinnän sääntely ja niiden tuominen kansallisen sääntelyn osaksi. Esimerkiksi hankintalakia sovelletaan myös julkisoikeudellisiin laitoksiin. Lain soveltamisalaan kuuluvat kaikki valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnon viranomaiset ja valtion liikelaitoksista annetun lain (1185/2002) mukaiset liikelaitokset. Sitä sovelletaan myös kuntien viranomaisiin, joita ovat kunnanvaltuustot, kunnanhallitukset, lautakunnat, johtokunnat ja toimikunnat. Lain tarkoittamia hankintayksiköitä ovat myös kuntayhtymät (esim. koulutuskuntayhtymät ja sairaanhoitopiirit), kuntien ja kuntayhtymien liikelaitokset. Valtiolla ja kunnilla on yhteinen julkisten hankintojen neuvontayksikkö (kotisivut ovat sekä Suomen Kuntaliiton että työ- ja elinkeinoministeriön sivuilla) www.hankinnat.fi. Julkisten hankintojen ala ulottuu kirjekuorista valtion asehankintoihin ja kunnallisiin palveluihin. Keskitettyä valtionhallinnon kilpailuttamista tekee valtion yhteishankintayksikkönä toimiva Hansel Oy, kilpailuttamisen ohjaus on valtiovarainministeriöllä.

Yksityissektorilla EU:ssa kilpailun avaaminen on edellyttänyt lainsäädännön purkamista. Kuluttajien oikeuksien turvaaminen on kuitenkin vaatinut tuekseen uudenlaista lainsäädäntöä. EU:n kuluttajapoliittisen strategian mukaan keskeisten palvelujen kohtuuhintainen saanti on ehdoton edellytys nykyaikaisen ja joustavan talouden, mutta myös sosiaalisen osallisuuden kannalta. EU:ssa on tuotu esiin ajatusta ns. yleispalveluvelvoitteen asettamisesta välttämättömyyspalveluja (kuten sähkö, vesi, pankkipalvelut) tuottaville elinkeinonharjoittajille. Sen avulla pyritään huolehtimaan siitä, että kaikille kuluttajille turvataan näiden palvelujen saatavuus kohtuulliseen hintaan. Mitä palveluja kulloinkin luetaan yleispalveluvelvoitteen piiriin, on kuitenkin jätetty jäsenvaltion omaan harkintaan ja riippuu kunkin jäsenvaltion sisäisestä tilanteesta.

EU:n säädösvalmistelussa kiinnitetään enemmän huomiota välttämättömyyspalvelujen saatavuuteen ja kuluttajan oikeuksiin sopimuksen osapuolena nyt kun sähkö-, kaasu-, posti- ja viestintäpalvelujen vapauttaminen edistyy entisestään. Liikennesektoria koskeviin säädöksiin on sisällytetty vammaisia ja liikuntarajoitteisia koskevia säännöksiä, jotka koskevat sekä lentoliikennettä että muuta henkilöliikennettä. EU asetukset lentoliikenteestä ja rautatiekuljetuksista sekä asetusehdotukset meriliikenteestä ja linja-autoliikenteestä sisältävät velvoitteita järjestää palvelut myös erityisryhmille (vammaiset ja liikuntarajoitteiset, ikääntyneet mukaan

lukien) sopiviksi ja avustaa heitä ko. palveluiden käyttäjinä. Asetukset ovat suoraan velvoittavaa lainsäädäntöä EU:n alueella toimiville palvelun tarjoajille ja poikkeavat Suomessa totutusta, koska meillä ei erityisryhmiä koskevia säännöksiä ole perinteisesti sisällytetty sektorilainsäädäntöön sosiaali- ja terveydenhuoltoa lukuun ottamatta.

Muutosten seurauksena sekä yksityissektorin että viranomaisten organisaatio- ja toimintamuodot ja toimintatavat ovat lähentyneet toisiaan. Julkisen sektorin toiminnan liikelaitostamisen ja yksityissektorille ulkoistamisen seurauksena osa aikaisemmin julkisella sektorilla hoidetuista hallintotoimista on siirtynyt sopimusoikeudellisten menettelyjen ja/tai hallintosopimusten piiriin. Yksinomaan julkiselle viranomaiselle kuuluvan julkisen vallan käytön ala näyttää olevan supistumassa mistä esimerkkejä ovat vaikkapa rajoitustoimien käyttö yksityisissä lastensuojelulaitoksissa tai keskustelu yksityisestä pysäköinninvalvonnasta. Toisaalta yksityissektorin kasvun myötä toiminnan sääntelyn ja viranomaisvalvonnan tarve ovat lisääntyneet. Myös kolmannen sektorin ja julkishallinnon suhteessa on siirtynyt tilaaja-tuottajamalliin.

Yksityissektorin toimintamallien tulo julkishallintoon näkyy myös siinä, että sekä valtiolla että kunnissa siirryttiin tulosbudjetointiin 1990-luvulla. Tulosbudjetointi edellyttää toiminnalta tuottavuutta, joka puolestaan korostaa talouden merkitystä muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden ohi. Tämä näkyy myös siinä, että valtionhallinnon tuottavuusvastuun ohjaus ei jakaudu sektorikohtaisesti, vaan on valtiovarainministeriöllä, joka vastaa myös jo edellisellä hallituskaudella käynnistetyn valtion tuottavuusohjelman toteutuksesta. Ohjelmaa on kritisoitu. Kritiikin mukaan tuottavuusohjelmalle olisi suuri tarve suurten ikäluokkien jäädessä eläkkeelle ja työvoiman supistuessa. Ohjelmassa on kuitenkin kyse tosiasiallisesti henkilöstön vähentämishjelmasta, joka vain naamioidaan tuottavuuden kustannuksella. Työntekijöiden vähentäminen ei ota huomioon tehtävien hoidon asettamia edellytyksiä tai tehtävän tärkeyttä. Samaan aikaan esimerkiksi alueellistamishankkeessa työntekijöiden määrä lisääntyy työntekijöiden irtisanomissuojan tai poliitistien sopimusten nojalla. (HS 26.11.2008)

Valtioneuvosto on äskettäin viimeistellyt valtion tuottavuusohjelman jatkovaiheita vuosille 2012–2015. Valtiovarainministeriön tiedotteen 5.2.2009 (20/2009) mukaan ohjelman tavoitteena on varmistaa valtion tehtävien hoito mahdollisimman tehokkaasti, jotta työvoimaa riittäisi muidenkin sektoreiden tarpeisiin. Tätä varten ministeriöt muuttavat hallinnonalansa virastojen organisointi- ja toimintatapoja sekä lisäävät merkittävästi tietotekniikan käyttöä. Valtion talous- ja henkilöstöhallinto, tietohallinto ja hankintatoimi järjestetään uudella tavalla. Tiedotteen mukaan henkilöstötarpeen vähentäminen sovitetaan henkilöstön luonnolliseen poistumaan ja palvelussuhteiden jatkuvuus pyritään turvaamaan. Tuottavuusohjelma vaikuttaa yleisesti valtion viranomaisten toimintaan ja resursointiin ja palveluihin ja näkyy lähes kaikissa tässäkin selvityksessä jo käsitellyissä viranomais-toiminnoissa tai niiden uudelleen järjestelyissä esimerkkinä kuluttajaneuvonnan

siirtyminen valtiolle. Sekä valtion henkilöstömuutoksilla, hankintojen yksityistämällä että tietoteknologian lisäämisellä viranomaistoiminnoissa on vaikutuksia palvelujärjestelmään ja siinä asioivien avuttomien asiakkaiden asioiden hoitoon.

Lainsäätäjän intressistä käsin tarkasteltuna viranomaisen toiminnan lähtökohta on ollut yleinen hyöty tai julkinen etu, kun yksityisen toiminnan sääntelyn lähtökohta on markkinoiden toimivuus. Hallintoviranomaisella on ollut auktoriteettiasema, jonka nojalla viranomainen on yksipuolisesti päättänyt kulloinkin käsillä olevasta asiasta. Asiakkaan ja viranomaisen suhde on ollut välitön hallintoalamaisuuteen perustuva suhde. Ratkaisu on joutunut puolueettoman ja riippumattoman tahon tutkittavaksi vain, jos palvelun käyttäjä, jota päätös on koskenut, on hakenut päätökseen muutosta tuomioistuimelta. Tämä asetelma on muuttunut. Valtasuhde viranomaisen ja asiakkaan välillä on tasapainottunut. Kansalaisia yksipuolisesti velvoittavien oikeustoimien sijaan on tullut vastavuoroisuus palveluja toteutettaessa.

Tätä kuvaa, että hyvän hallinnon perusteet kirjattiin 1.1.2004 voimaan tulleen hallintolakiin (434/2003) ja niitä tulee noudattaa myös tosiasiallisessa hallinnossa. Periaatteiden mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden ja suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. (6 §) Lakiin kirjattiin myös säännökset palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Niiden mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. (7 §) Toisaalta uudessa julkisjohtamisessa asiakassuhde on välillinen, epäsuora. Kun hallinnointi kohdentuu organisaatioihin, asiakas on ikään kuin syrjässä taloudellisuutta, tuottavuutta ja tehokkuutta korostavan puheen ja toimintojen valtavirrasta.

Lähteitä

- Haveri, Arto: Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. Hallinnon tutkimus 21 (2002):1, 4–17.
 Lane, Jan-Erik: The Public Sector. Concepts, Models and Approaches. Third edition. Sage Publications Ltd. London 2000.
 Mäenpää, Olli: Viranomaisen roolin muutos ja asiointi hallinnossa. Esitelmä Stakesin seminaarissa Palvelujärjestelmän rakenteisiin kohdistuvat muutokset ja ”avuton” asiakas 7.11.2008.

2.2.3 Julkisuuden ja salassapidon jännitteet

Julkisen ja yksityissektorin toimintatapojen lähentyminen heijastuu asiakkaan ja palvelun käyttäjän asemaan eri tavoin. Viranomaisten toiminnan lähtökohta on toiminnan avoimuus, jonka perustelut ovat olleet viranomaistoiminnan valvonnas-

sa. Muun muassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia (1 §), ellei laissa toisin säädetä. Kun osa viranomaistoiminnoista on yksityistämisen ja palvelujen ulkoistamisen kautta siirtynyt sopimusoikeuden piiriin, viranomaistoimintojen lähtökohtana ollut julkisuus ja läpinäkyvyys ovat uhattuna.

Toisen osapuolen ollessa yksityisen sektorin toimija, salassapitoa perustellaan vastapuolen liikesalaisuudella. Myös viranomaisten väliset sopimukset ovat lisääntyneet. Sopimuksista osa on yksityisoikeudellisia, osa ns. hallintosopimuksia. Hallintolain (434/2003) 3 §:n mukaan hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Sopimusta tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden, joita sovittava asia koskee, oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön. Hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp.) mukaan julkisen hallintotehtävän hoitamista koskevia hallintosopimuksia ovat muun muassa kuntien ja palvelujen tuottajien väliset ostopalvelusopimukset sosiaali-, terveys- ja kouluhallinnon aloilla. Käytännössä myös näiden sopimusten katsotaan usein kuuluvan salassa pidon piiriin silloinkin, kun kyse on viranomaisten välillä tapahtuvasta palvelujen tuottamisesta sopimuksen perusteella. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaille ei useinkaan liene mahdollisuuksia vaikuttaa sopimusten sisältöön silloinkaan, kun palvelut nimenomaisesti koskevat heitä itseään. Myös viranomaistoimintojen julkisuuteen liittynyt yleinen valvonnan ulottuvuus on sopimusten lisääntyessä heikentynyt.

Viranomaisten toimintaa koskeva sääntely ei kuitenkaan määrittele salassa pitoa siinä määrin kategorisesti kuin millaisiksi käytännöt näyttävät muodostuneen. Liikesalaisuus tarkoittaa yleensä kaupankäynnin alaan kuuluvaa yrityksen salaisuutta, yrityskokemusten ns. ”know-how’n” suojaa ja tähän kokemukseen perustuvaa taitoa tiedon hyväksikäytössä taikka teknistä salaisuutta. Yritykselle liikesalaisuuden piiriin kuuluva tieto on yleensä taloudellista arvoa sisältävä hyödyke, jota voidaan luovuttaa ns. salassapitosopimuksella tai lisenssillä. Julkisuuslain mukaan yksityistä liike- ja ammattisalaisuutta koskevat asiakirjat ovat salassa pidettäviä edellyttäen, että tiedon antaminen aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa (24 §:n 1 mom. 20-kohta). Automaattisesti yksityisen kanssa tehtävät sopimukset eivät siten kuulu salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden piiriin. Säännös sisältää myös poikkeuksen, jonka mukaan kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisuuden suojaamiseksi taikka haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkitykselliset tiedot tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevat tiedot, eivät ole salassa pidettäviä.

Hallintolaissa säädetty hyvän hallinnon perusteet tulevat sovellettavaksi myös hallintosopimusten nojalla toteutettavassa palvelutuotannossa. Esimerkiksi julkisista hankinnoista tehtäviin sopimuksiin kirjattujen hintojen ja yksityiselle sopijapuolelle asetettujen sopimusehtojen julkisuutta voidaan perustella juuri

viranomaisen toiminnan valvonnalla. Kun viranomaisten toiminnan tulee lähtökohtaisesti perustua avoimuuteen, salassapidon tulisi myös viranomaisen toiminoissa olla lähinnä poikkeus, jota ei tulisi sopimuksilla laajentaa.

Toisaalta käytännössä saatetaan toimia myös siten, että viranomaisen edustama julkinen etu tai yleinen hyöty kärsii vahinkoa siksi, että julkisen sektorin asiakirjoilla ei katsota olevan salassapitosuojaa. Kuitenkin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdan mukainen salassapitoperuste on myös julkinen taloudellinen etu, ja se kattaa muun muassa valtion laitoksen liikesalaisuudet ja muut liiketoiminnan ehdot. Säännös tulee huomioitavaksi myös viranomaisen sopimusneuvottelujen yhteydessä ja koskee esimerkiksi tilanteita, joissa tiedon ennen aikainen paljastaminen saattaisi heikentää mahdollisuuksia julkisen tehtävän kuten hankinnan hoitamiseen julkisen edun kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla.

2.3 Asiakas ja oikeusturva

2.3.1 Viranomaisen passiivisuus

Järjestelmän muutoksista huolimatta hallintoa leimaa päätös- ja muutoksenhakukeskeinen ajattelutapa. Viranomainen voi kuitenkin olla myös passiivinen: viivyttää asian ratkaisua tai jättää hallintopäätöksen kokonaan tekemättä. Julkisuuslain mukaan pyydetessä viranomaisen asiakirjaa, tieto siitä on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä kun viranomainen on saanut pyynnön (14.4 §). Laissa erikseen määrätyistä syistä asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa pyynnön saamisesta.

Silloin, kun kyse on asiakkaan palveluista tai etuuksista, ja viranomainen viivyttää päätöstä tai toimenpidettä, ei lainsäädännöstä löydy säännöstä, jonka nojalla asiakas voisi saada oikeutensa toteutettua. Jos päätöstä ei tehdä, eivät myöskään jälkikäteen oikeusturvan keinot ole käytettävissä, eikä esimerkiksi muutoksenhaku voi toteutua.

Perustuslain 21 §:n nojalla jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Säännös jättää avoimeksi kysymyksen siitä, onko henkilöllä oikeus tuomioistuinkäsittelyyn myös silloin, kun toimivaltainen viranomainen viivyttelee tai laiminlyö velvollisuuksiaan. Myöskään hallintolainkäyttölaki ei sisällä säännöksiä erityisistä oikeussuojakeinoista tilanteessa, jossa oikeussuojan tarve johtuu julkista hallintotehtävää hoitavan tahon passiivisuudesta. Oikeuskirjallisuudessa on vakiintuneesti katsottu, ettei valitusmahdollisuus ole käytettävissä silloin, kun viranomainen viivyttelee päätöksenteossa.

Vahvistus- tai suoritustuomioon voidaan pyrkiä hallintoriitamenettelyssä. Hallintoriita-asia pannaan vireille hakemuksella, jossa on mainittava vaadittava toimenpide sekä hakemuksen perusteet. Vaihtoehtoisesti voidaan pyytää tuomioistuinta toteamaan viranomaisen toimintavelvollisuus tai velvoittamaan viranomaisen toimimaan halutulla tavalla. Onkin katsottu, että hallintoriitakanteen tulisi olla käytettävissä vähintään PL 21 §:n mukaisissa yksityisen oikeutta tai velvollisuutta koskevissa tilanteissa. Merkitystä ei tulisi tällöin antaa sille, että menettelyä on yleensä sovellettu tilanteissa, joissa laissa on säädetty muun viranomaisen toimivallasta asiassa.

Hallintoriitamenettelyä on käytetty jälkikäteisen oikeusturvan keinona vähän. Jotta asiakkaan ja esimerkiksi kunnan välille syntyy hallintoriita-asian edellyttämä oikeussuhde, palvelun käyttäjä joutuu ostamaan palvelun ensin yksityiseltä palvelun tuottajalta sillä riskillä, että asia ei menesty valitusasteissa (vrt. KHO:2001:50). Tämän kaltaisen taloudellisen riskin ottamiseen ei kaikilla asiakkailta ole mahdollisuutta. Jos hallintoriita-asian vireillepano jää riippumaan avuttoman omasta toiminna, vireillepanomahdollisuus viranomaisen passiivisuustilanteissa ei ylipääntään merkittävästi paranna avuttomien henkilöiden asemaa. Tämä johtuu siitä, etteivät asiakkaat yleensä käynnistä tämänkaltaisia prosesseja.

Oikeusministeriö on työryhmämietinnössään 2008:5 selvittänyt käsittelyn joutuisuutta ja oikeussuojakeinoja viivästystilanteissa. Mietinnön mukaan eduskunnan oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille tehdään vuosittain noin 450 viivästystä koskevaa kantelua. Viivästyksistä kannellaan myös mm. lääninhallituksille. OM:n työryhmä ehdottaa hallintolakiin lisättäväksi säännökset käsittelyn viivytyksettömydestä ja kiirehtimisvaatimuksesta sekä hallintolainkäyttölakiin säännökset viivästysvalituksesta. Hallintoviranomaisten tulisi ehdotuksen mukaan määritellä eri asiaryhmille kohtuulliset käsittelyajat ja julkaista niitä koskevat tiedot internetissä. Jos asian käsittely olisi asianosaisen mielestä viivästynyt, hän voisi tehdä viranomaiselle kiirehtimisvaatimuksen. Jos asianosainen on tyytymätön vastaukseen, hän voisi tehdä viivästysvalituksen hallinto-oikeuteen tai muuhun riippumattomaan lainkäyttöelimeen. Se voisi asettaa määräajan, jonka kuluessa viranomaisen on ratkaistava asia. Valitusviranomainen voisi tarvittaessa asettaa myös uhkasakon määräajan noudattamiseksi. Erityisestä syystä valitusviranomainen voisi ottaa asian suoraan ratkaistavakseen. Ehdotukset on rajattu asianosaisen aloitteesta vireille tuleviin asioihin eivätkä ne koske viivästystilanteita tosiasiallisessa hallinnossa.

Asioinnin viivytyksettömyden varmistamiseksi esitettyjen toimenpiteiden tarkoitus on asiakkaan oikeussuojan toteutuminen sekä muodollisessa että aineellisoikeudellisessa mielessä. Mietintö on lausuntokierroksella, jonka pohjalta on tarkoitus antaa asiaa koskevat lakiesitykset. Uudistuksessa ehdotettujen menettelyjen seurauksena asiakas ”vain” saa asiaansa koskevan päätöksen, johon hänellä on oikeus. Esimerkiksi erityistä vahingonkorvausta viivästystilanteissa ei esitetä. Vaikka käräjäoikeudessa ajettava vahingonkorvauskanne on mahdollinen jo nykyisellään, sen käyttö on harvinaista. Vähintään yhtä harvinaista lienee rikosoikeudellisen vir-

kavastuun perääminen oikeusteitse. Uudistuksen merkitys jäänee riippumaan lähinnä siitä, missä määrin sillä kyetään nopeuttamaan asioiden käsittelyä ja parantamaan viranomaisten sisäisiä menettelyjä.

Myös eduskunnan hallintovaliokunta on kiinnittänyt huomiota viranomaisen päätöksenteon viipymiseen. Hallintolain säätämisen yhteydessä hallintovaliokunta edellytti, että oikeusministeriö antaa selvityksen hallintolain täytäntöönpanosta seuraavan vaalikauden loppupuolella (HE 72/2002 vp., HaVM 29/2002 vp.). OM antoi valiokunnalle selvityksen 19.1.2007 (MINS 11/2006 vp.). Valiokunnan selvityksen nojalla tekemien johtopäätösten mukaan saattaisi olla perusteita eräänlaisen yleisen palvelutakuun toteuttamiselle esimerkiksi kehittämällä ja täsmentämällä hallintolain sääntelyä siten, että se kohdistuu nimenomaan julkisten palvelujen yhteydessä keskeisiin menettelyn ongelmakohtiin. Tällainen julkisten palvelujen palvelutakuuajattelu edellyttää valiokunnan arvion mukaan kuitenkin lisäselvityksiä. Sosiaalihuollossa ensimmäiset palvelutarpeen arviointia koskevat säännökset annettiin vuonna 2007 (aluksi 80-vuotiaat, 2008 75-vuotiaat). Toimeentulotuen tarpeen arviointia ja tuen myöntämistä koskevaa aikaa määrittelevät säännökset annettiin vuonna 2008. Vastaavat määräykset lisättiin vammaispalvelulakiin 19.12.2008 annetulla muutoksella 981/2008), joka tulee voimaan 1.9.2009. Viime mainittuja säännöksiä on käsitelty luvussa 3.3.1.

Hallintotuomioistuimille on tehty valituksia vuonna 2005 lähes 40 000. Valiokunnan mielestä hallintolakia voitaisiin kehittää oikeusturvaan liittyvän sääntelyn osalta myös siten, että tuomioistuinmenettelyn tarve vähenee. Tässä tarkoituksessa voitaisiin laajentaa valitusmenettelyä edeltävää pakollista oikaisumenettelyä siten, että se koskisi varsin laajalti viranomaispäätöksiä. Tällöin selvät virheet ja ilmeiset lainvastaisuudet olisi mahdollista korjata nykyistä nopeammin ja joustavammin jo viranomaismenettelystä.

Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että OM on selvittänyt hallintolain toimivuutta ensisijaisesti viranomaisten toiminnassa. Valiokunnan mukaan tulisi tarkastella myös toimintaa, jossa esimerkiksi yhtiö tai yhdistys hoitaa julkista hallintotehtävää tilaaja-tuottaja- mallin tai muun toimeksiannon perusteella. Koska kysymys on asiakkaiden perusoikeuksista, oikeusturvasta ja hyvästä palvelusta, myös tältä osin tulisi varmistaa hallintolain noudattaminen. Haasteita hallintolain noudattamiselle aiheutuu muun muassa siitä, että hyvän hallinnon perusteiden noudattaminen edellyttää riittävää koulutusta ja hallintomenettelyjen laadun varmistamista. Koska nämä ovat samalla kustannustekijöitä, ne voivat jäädä taka-alalle. Valiokunta on kiinnittänyt asiaan huomiota esimerkiksi lausunnossaan julkisia hankintoja koskevaksi lainsäädännöksi (HaVL 25/2006 vp.).

Lähteitä

Suviranta, Outi: Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan. Lakimies 6/2002 s. 914–937.

Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5.

2.3.2 Oikeusturva tosiasiallisessa hallinnossa

Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa hallintoasioissa sekä edistää hallinnon palveluiden laatua ja tuloksellisuutta. Hallintolaki kokonaisuutena sekä erityisesti hyvän hallinnon perusteet ohjaavat myös julkisten palvelujen toimeenpanoa riippumatta siitä, tuottaako ne julkinen vai yksityinen toimija.

Asiakkaan kannalta viranomaisten tekemät hallintopäätökset ja tosiasiallinen hallintotoiminta muodostavat kiinteän kokonaisuuden. Hallintopäätöksellä ratkaistaan asiakkaan oikeus saada palvelua, määritellään palvelun määrä, mahdollisesti myös laatu ja hinta. Päätöksellä on suuri merkitys tosiasiallisen hallinnon toteuttajan toiminnan määrittäjänä. Mikäli päätös on asiakkaan kannalta huono, se vaikuttaa välittömästi hänen saamaansa palveluun. Asiakkaan pitäisi voida luottaa siihen, että hallintopäätöstä tekevä viranomainen tuntee sekä yleiset perustuslain ja hallintolain että erityiset asiaa koskevat säädökset. Etenkin silloin, kun asiakas on avuton, viranomaisen ammattitaidolla on suuri merkitys. Viranomaisen on kyettävä löytämään yhdessä asiakkaan kanssa hänelle parhaiten sopivat palveluvaihtoehdot.

Jos päätöksentekoa ohjaa lyhytnäköinen talouspolitiikka, se voi ohjata sekä palvelua koskevan päätöksen tekijää että sen toimeenpanijaa lain tai ainakin lain tavoitteiden vastaiseen lopputulokseen. Erityisesti tilanteissa, joissa laki jättää paljon tulkinnanvaraa, ratkaisuperuste voi tosiasiallisesti olla palvelun hinta tai jopa halvin mahdollinen ratkaisu. Päätöstilanteessa ei tulisi kuitenkaan tuijottaa yksinomaan hintaa, vaan huomioida, millaisia kustannuksia voidaan välttää tekemällä oikea ratkaisu riittävän ajoissa.

Oikeusturvan toteutumisen kannalta suuri haaste ovat asiakkaille mahdottomat tilanteet, jotka syntyvät pitkistä käsittelyajoista. Moni asiakas luovuttaa ennen aikaisesti, vaikka palvelun saamisen edellytykset selvästi täyttyisivät. Myönteisen maksupäätöksen tai palvelusetelin saaneen asiakkaan on löydettävä vielä palvelun käytännön toteuttaja. Sekä perustuslain että hallintolain yleiset säännökset koskevat kaikkea hallintoa ja myös tosiasiallista toimintaa. Myös erityislainsäädäntö ohjaa toimintaa ja sisältää säädöksiä asiakkaan kohtelusta. Säädösten yleisluonteisuus jättää kuitenkin usein subjektiiviselle tulkinnalle paljon tilaa.

Puutteet saattavat johtua myös siitä, että palvelun tuottajat tai käytännön toteuttajat eivät tunne säädöksiä tai tiedosta olevansa vastuussa asiakkaan perusoikeuksien toteutumisesta. Toisaalta asiakkaan tarpeista ja toiveista lähtevä työote saattaa toteuttaa lainsäädännön asettamat tavoitteet silloinkin, kun käytännön työntekijä ei sitä tiedosta. Käytännön toimintaa on mahdotonta täysin kattavasti ohjeistaa tai säädellä. Päätösvaltaa jää ja täytyykin jäädä myös varsinaiselle palveluntuottajalle siksi, että jokainen palvelun käyttäjä on yksilö, jonka palvelut tulee suunnitella juuri hänen omien tarpeiden mukaan. Kun toiminta kohdistuu avuttomaan asiakkaaseen, toimijalla on suuri valta ja vastuu asiakkaan hyvinvoinnin to-

teuttamisessa. Asiakkaan kuunteleminen on näissä tilanteissa tavanomaistakin tärkeämpää.

Tosiasiallinen hallinto, erityisesti julkiset palvelut, voi toteutua hyvinkin itsenäisesti toimivissa yksiköissä, joissa yksittäiset työntekijät vastaavat omista asiakkaistaan. Yksiköiden ulkopuolinen valvonta voi käytännössä olla vähäistä, jolloin oma sisäinen valvonta jää ainoaksi käytännön valvontamuodoksi. Työntekijöiden ammattitaito ja työmoraali näyttelevät suurta roolia silloin, kun työskennellään avuttomien asiakkaiden kanssa, koska asiakkaat eivät itse osaa valvoa oikeuksien toteutumista.

Suurin osa hallinnon toimenpiteistä toteutetaan tosiasiallisessa toiminnassa, josta ei ole valitusoikeutta. Kantelu, huomautus tai muistutus jää usein ainoaksi mahdollisuudeksi reagoida oikeusturvaloukkauksiin. Niidenkin käyttöä rajoittavat pysyvä riippuvuussuhde palvelun tarjoajaan ja vaihtoehtojen puute. Tämä koskee erityisesti heikkoja ja avuttomia asiakasryhmiä. Vaihtoehtoisia palveluita ei välttämättä ole edes tarjolla, mikä nostaa kynnystä puuttua epäkohtiin. Moni palvelun käyttäjä pelkää, että esimerkiksi työskentelytapoihin puuttuminen vaikeuttaa käytännössä tilannetta entisestään, sillä arki jaetaan jatkossakin samojen työntekijöiden kanssa. Jälkikäteisillä oikeusturvakeinoilla saattaa olla ohjaava vaikutus toimintaan tulevaisuudessa, mutta nopeaa apua niiden avulla on harvoin saatavissa.

Viranomaisten talousarviopäätökset asettavat rajat palveluiden tarjoajille on sitten kyseessä kunnan oma palvelu tai yksityinen palveluntuottaja. Työntekijöille asetetaan taloudelliset tavoitteet ja ostopalvelut kilpailutetaan tiukasti päämääränä edulliset, ei välttämättä laadukkaat palvelut. Asiakas ei kuitenkaan voi vaihtaa palveluntuottajaa, koska palveluntarjoaja on voittanut tarjouskilpailun.

2.3.3 Hallintopäätökset ja asiakas

Tärkein sääntelyyn sisältyvistä jälkikäteisen oikeusturvan keinoista hallintopäätösten osalta on valitusoikeus. Muita keinoja ovat oikaisu sekä viranomaisen passiivisuutta koskevien kysymysten yhteydessä käsitelty hallintoriitamenettely ja myös tosiasiallisen hallinnon yhteydessä mahdolliset muistutus ja hallintokantelu. Eri-tyislainsäädäntöön perustuvan valitusmahdollisuuden ohella kunnallisten etuuk-sien ja palvelujen kohdalla voi tulla kyseeseen myös kunnallisvalitus. Lisäksi terveydenhuollossa on mahdollisuus hakea korvausta hoitovirheeseen tai epäasialliseen kohteluun liittyen potilasvahinkolain tai vahingonkorvauslain nojalla tai käynnistää ammatinharjoittamisoikeuksiin liittyvä oikeuksien poistamista, rajoittamista tai kurinpitomenettelyä koskeva prosessi. Sekä sosiaalivakuutukseen kuuluvan toimeentuloturvan hakijoilla että sosiaalihuollon asiakkailla on mahdollisuus vahingonkorvauskanteeseen tai syytteen nostamiseen edellyttäen, että lainsäädännössä asetetut edellytykset täyttyvät.

Erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvaa palvelua tai etuutta koskeva kielteisestä päätöksestä voidaan pääsääntöisesti valittaa KHO:een saakka. Sen sijaan valitusoikeus sosiaalihuollon määrärahasidonnaisista palveluista ei yleensä ulotu hallinto-oikeutta pidemmälle. Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi sosiaalihuoltolain erityislakina säättämistä sosiaalityöstä, kasvatus- ja perheneuvonnasta, kotipalveluista, asumispalveluista tai laitoshuollosta ei ole ennakkopäätöksiä. Laki- en soveltamisalasäännösten (esim. sosiaalihuoltoL/vammaispalveluL/kehitysvammaL) päällekkäisyys ja siitä johtuvat tulkinnot kunnissa voivat myös käytännössä johtaa valitusoikeuksien kaventumiseen.

Periaatteessa asiakas voi myös kuntalaisena valittaa valtuuston talousarviopäätöksestä, mikäli kunnan talousarvioon ei sisälly lainkaan määrärahoja jonkin lakisääteisen palvelun järjestämiseen tai niitä voitaisiin pitää liian vähäisinä. Kuntalain mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen (92 §). Kuntalaisena tehtävässä valituksessa henkilöltä puuttuu asianosaisasema. Kunnallisvalitus voidaan myös tehdä yksinomaan laillisuusperusteella (KuntaL 90 §). Ilman menettely- tai muuta muotovirhettä valitus määrärahan puuttumisesta ei ole siksi mahdollinen. Vastaavasti ainoa mahdollisuus valittaa joko kunnan tai kuntayhtymän päättämästä palvelun järjestämistavasta olisi kunnallisvalitus ja sitä edeltävä oikaisu siinä tapauksessa, että asiassa olisi tapahtunut 90.2 §:n tarkoittama virhe. Ellei kyse ole asianosaisasemasta, eikä kunnallisvalitusta voi tehdä, ainoa mahdollisuus vaikuttaa asiaan on molemmissa kysymyksissä kunnallisten luottamuselinten kautta.

2.3.4 Asiakkaan suoja yksityissektorilla

Yksityissektorin asiakas on palvelun tai hyödykkeen ostaja, kuluttaja, jota suojaa ns. heikomman osapuolen suoja. Suojan tarve liittyy kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan väliseen ammatilliseen epätasapainoon. Kuluttajalta ei edellytetä vastaavaa asiantuntemusta kuin alalla ammatikseen työskentelevältä elinkeinonharjoittajalta. Toisaalta sopimusvapauden periaatteesta seuraa, että osapuolet voivat vapaasti valita kenen kanssa sopimuksen solmivat. Tähän perustuen elinkeinonharjoittajalla on vapaus valita asiakkaansa. Oikeutta rajoittaa perustuslakiin ja yhdenvertaisuuslakiin kirjattu yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ja syrjintäkielto.

Kuluttajan suojan tarve koskee objektiivista, vertailukelpoista tietoa palvelun tai hyödykkeen tai palvelun ominaisuuksista ja hinnoista, suojaa epäasianmukaista markkinointia ja epäedullisia tai kohtuuttomia sopimusehtoja vastaan sekä tarvetta edullisiin ja nopeisiin riidanratkaisutapoihin. Elinkeinonharjoittajiin kohdennettu kuluttajansuojaan liittyvä valvonta on lähtökohtaisesti kollektiivivalvontaa, jonka piiriin kuuluvat muun muassa markkinointi ja sopimusehtojen sääntely. Jälkikäteisvalvonnassa esimerkiksi kieltohakemusten määrä on ollut vähäinen eikä

ryhmäkanteita ole ajettu. Koska kuluttajaviranomaisten tulee ensisijaisesti pyrkiä muuttamaan kuluttajansuojan kannalta ongelmallisia käytäntöjä neuvottelemalla, painopiste kollektiivisessa suojassa onkin etukäteisvalvonnassa. Myös kollektiivisen valvonnan tehokkuutta esimerkiksi suhteessa markkinointiin on vaikea mitata.

Yksittäisissä tapauksissa yksilöllistä suojaa antavat sopimusehtojen sovittelua koskevat säännökset. Pakottavan sopimusoikeudellisen sääntelyn piiriin kuuluvat muun muassa viivästyksen ja virheen seuraamuksia koskevat säännökset. Yksilölliseen suojaan kuuluvat myös koti- ja etämyyntiä koskeva elinkeinonharjoittajan tiedonantovelvollisuus ja kuluttajan peruuttamisoikeus. Heikompa osapuolta suojataan myös siten, että tietyt palvelut on turvattava kaikille kohtuulliseen hintaan taloudellisesta asemasta ja asuinpaikasta riippumatta. Nämä ns. välttämättömyyspalvelut määritellään palveluiksi, joita ilman ei nyky-yhteiskunnassa voi tulla toimeen (sähkön ja veden toimitus, viestintäpalvelut, peruspankkipalvelut jne.). Lainsäädännössä tämä ilmenee siten, että elinkeinonharjoittajalla on velvollisuus solmia sopimus kaikkien halukkaiden kanssa, ellei kieltäytymiseen ole perusteltua syytä. Alalla toimiva yritys on velvollinen huolehtimaan siitä, että palveluita tarjotaan myös niille, jotka yrityksen kannalta eivät ole kaikkein kannattavimpia asiakkaita. Perusoikeuksiin kuuluva kansalaisten yhdenvertainen kohtelu edellyttää sopimusvapaudesta riippumatonta palvelujen tarjoamista koko väestölle.

Kuluttajaoikeuden heikomman osapuolen suoja ilmenee myös sosiaalisen suoritusasteen käsitteessä. Sen taustalla on ajatus siitä, että sopimussuhteen aikana kuluttajan olosuhteet saattavat ilman hänen omaa syytään muuttua esimerkiksi avioeron, työttömyyden tai sairauden vuoksi. Jos esteellä on vaikutusta kuluttajan maksukykyyn, kuluttaja voi vedota suoritusasteeseen, eikä esim. palvelun toimitamista voida välittömästi lakkauttaa. Sosiaalisen suoritusasteen avulla tapahtuva maksuaikojen siirtäminen on suhteellisen lyhytaikaista (yleensä 2–3 kk). Tällöinkin edellytyksenä on, että asiakas ottaa yhteyttä velkojiin ja ilmoittaa palvelun tuottajalle suoritusasteesta. Ylivelkaantumistilanteessa tai silloin, kun avuttomuuteen liittyy myös muita kuin taloudellisia syitä, myös välttämättömyyspalveluja koskeva lainsäädäntö ottaa huomioon avuttomat ryhmät. Poikkeuksen muodostavat lokakuun alussa voimaan tulleet kuluttajansuojalain markkinointia koskevat ja EY-sääntelyn perusteella annetut säännökset, joissa avuttomuus huomioidaan varsin kattavasti. Aggressiivisen markkinoinnin kieltä sisältää myös painostamisen tilanteissa, joissa käytetään hyväksi henkilön väsymystä, sairautta tai vanhuuden heikkoutta ja uuvutetaan hänet sopimuksen tekemiseen (ks. luku 4). Miten säännökset tulevat vaikuttamaan avuttomien kuluttajien asemaan, ei ole vielä arvioitavissa.

Välittömästi kansallisella tasolla velvoittava EY-sääntely sisältää velvoitteita myös erityisryhmien (vammaiset, liikuntarajoitteiset) huomioimiseen esimerkiksi liikenteen palveluissa, mikä tulee vaikuttamaan ennen pitkää myös kansalliseen sääntelyyn. Toisaalta esimerkiksi lapset ja nuoret ja eräät muut ns. heikot kuluttajaryhmät on huomioitu kollektiivisessa kuluttajansuojassa jo pitkään (esim. ala-

ikäisiin kohdistuva markkinointi). Myös yhdenvertaisuuslain säännökset koskevat yksityistä palvelun tuottajaa. Lain mukaan ketään ei saa syrjiä iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syynperusteella. Laki koskee muun muassa yleisesti saatavilla olevien palvelujen tarjoamista yleisölle.

Yksityisiä palveluja käyttävät kaikki. Toisaalta yksityisiä palveluja esimerkiksi julkisten palvelujen vaihtoehtona ei kaikilla paikkakunnilla ole. Siitä, onko tai mitä ongelmia avuttomilla henkilöillä mahdollisesti on, niiden käytössä tai poikkeavako ne julkisista palveluista, ei ole saatavilla tietoa. Esimerkiksi vammaisten, ulkomaalaisten ja romanien syrjinnästä yksityisissä palveluissa on syrjintälautakunnan ratkaisuja, jotka kuitenkin osoittavat, että myös ongelmia on. On mahdollista, että ihmiset rajoittavat yksityisiin palveluihin hakeutumista itse, eri syistä. Esimerkiksi toimeentulotuesta ei myöskään korvata yksityissektorin terveydenhuollon palvelujen omavastuuosuuksia.

Jos palveluun pääseminen ohitetaan oletuksella, että kaikki joka tapauksessa käyttävät esimerkiksi vähittäiskaupan palveluja, nousee pohdittavaksi, minkälaisen suojan lainsäädäntö antaa avuttomalle yksityissektorin palvelun käyttäjälle. Kuluttajalainsäädäntöön ei sisälly nimenomaisesti avuttomia ryhmiä koskevia säännöksiä, poikkeuksena vuonna 2008 annetut, markkinointia koskevat kuluttajansuojalain 2 luvun määräykset. Jos kuluttaja on tyytymätön esimerkiksi ostamaansa palveluun, hänen on korjauksen tai hyvityksen saadakseen toimittava lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Virheestä on reklamoitava kohtuullisessa ajassa myyjälle ja viivästystapauksissa on annettava myyjälle lisäaika ennen kuin sopimuksen purkaminen on mahdollista jne. Jollei kuluttaja kykene tähän, vaarana on oikeuksien menettäminen. Yksittäisiä kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisiä erimielisyyksiä käsittelee kuluttajariitalautakunta. Erimielisyys voidaan viedä myös riita-asiana tuomioistuimen ratkaistavaksi. Kuluttaja-asiamies voi ajaa ryhmäkannetta siitä annetun lain mukaan kanteessa määritellyn ryhmän puolesta siten, että asiassa annettava tuomio tulee myös ryhmän jäseniä sitovaksi. Myös asian saattaminen käsittelyyn näissä elimissä edellyttää aktiivisuutta ja kykyä toimintaan.

Avuttoman henkilön yksilöllisen suojan toteutuminen kuluttaja-asioissa edellyttääkin useimmiten, että hän voi saada neuvontaa tai muuta apua. Yksittäisissä tilanteissa kuluttajakysymyksiä koskevaa oikeudellista neuvontaa ja sovittelua antaa maistraatti. Neuvonta voi olla ennakollista tai kohdistua jo toteutunutta palvelua tai hyödykettä koskevan erimielisyyden ratkaisemiseen. Etenkin kuluttajaneuvonnan siirtyminen maistraattien tehtäväksi antaa olettaa, että yhä useammin näin myös tapahtuu. Tätä tukee myös edunvalvonnan kuuluminen maistraatin tehtäviin. Keskeiseksi kysymykseksi jää, miten avuton asiakas osaa hakeutua oikeudellisen avun piiriin. Kollektiivisen suojan osalta joudutaan vastaavasti kysymään, tulevatko erityisesti avuttomien henkilöiden kannalta ongelmalliset asiat valvontaviranomaisten tietoon.

2.4 Julkisen toiminnan muutokset ja palvelun käyttäjä

Väestön ikääntyminen

Väestön ikääntyminen ei näy hallinnon yleisessä sääntelyssä tai siihen tehdyissä muutoksissa siitäkään huolimatta, että sillä on perusteltu useimpia viime aikoina tehtyjä yhteiskunnallisia uudistuksia. Avuttoman asiakkaan kannalta tärkeästä neuvontavelvoitteesta on säädetty hallintolaissa, mutta velvoite on yleinen. Se ei edellytä huomioitavaksi avuttomuuteen liittyvää erityistä neuvonnan tarvetta tai asiointitilannetta koskevia erityisiä kysymyksiä.

Väestön ikääntyminen näkyy myös hallinnon työntekijöiden ikääntymisenä. Heidän jäädessään eläkkeelle siirtyy merkittävä määrä asiantuntemusta työvoiman ulkopuolelle. Sääöstasolla asiaa ei ole huomioitu, eikä lainsäädäntö sisällä keinoja siihen, miten vanhempien työntekijöiden asiantuntemusta voitaisiin siirtää nuorempien käyttöön. Sääöksiä tulisi muuttaa siten, että sekä työntekijöiden ammatillista koulutusta että vanhojen työntekijöiden ammatillisen osaamisen siirtoa nuoremmille työntekijöille tuetaan. Tämä tulisi toteuttaa ainakin erityisasiantuntemusta vaativilla hallinnonaloilla tai tehtävissä, joissa koko alalla osaamista on vähän. Myös taloudellista tukea uusien työntekijöiden palkkaamiseen ennen nykyisen työntekijän eläkkeelle siirtymistä, tulisi myöntää.

Erikseen tulisi selvittää, mitä normaalipalveluihin tai tavanomaiseen asiointiin liittyviä toimintoja tulisi vahvistaa suurten ikäluokkien vanhuusvuosien (esim. vuosina 2010–) ajan heidän itsenäisen selviytymisensä tukemiseksi.

Teknologia ja sähköinen asiointi

Yhä suurempi osa asioinnista hoidetaan sähköisesti. Teknologian hallinta ja hyödyntäminen edellyttää mahdollisuutta opetella käyttämään erilaisia teknisiä ratkaisuja, välineitä ja laitteita. Siitä huolimatta, että julkisuudessa käydään keskustelua palvelujen turvaamisen välttämättömyydestä myös niille, joilla ei ole pääsyä sähköisiin välineisiin, lainsäädäntöön näitä periaatteita ei ole kirjattu.

Itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen edellyttää, että teknologian käyttöön ei pakoteta, vaan ihmisillä säilyy mahdollisuus vaihtoehtoihin palveluihin. Sähköisen asiointin suhteen tärkeäksi asiaksi nouseekin asiakkaiden yhdenvertaisuus ja sen toteutuminen. Laki jättää viranomaisten harkintaan, milloin se katsoo omaavansa tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet sähköisten palvelujen tarjoamiseen (5.1 §). Mahdollisuus sähköiseen asiointiin vaihtelee tästä johtuen sekä alueellisesti että eri viranomaisten että erilaisten asioiden välillä. Laissa ei säädetä viranomaisen velvollisuudesta säilyttää muut asiointimahdollisuudet, tai siitä, millä tavoin turvataan niiden asiakkaiden asiointi, joille sähköinen asiointi ei ole

mahdollinen. Sähköisen asioinnin yleistyminen edellyttää, että asiointi turvataan lainsäädännöllä (esim. palvelupisteiden enimmäisetäisyys, kulukorvaus matkustamiseen, asioinnin järjestäminen toisen hallinnonalan viranomaisen luona jne.).

Rakenteellisia, yhdenvertaisuuteen liittyviä ovat myös sähköiseen asiointiin liittyvät yksityisyyden suojaa koskevat kysymykset. Näistä yksi on, että viranomaisilla on erilaiset valmiudet ja resurssit sähköistä asiointia koskevien tietoturvakysymysten ratkaisemiseen. Tähän liittyvät myös asenteet. Suhtautuminen yksityisyyden suojaa koskeviin asioihin, tietoturvaan ja siihen panostamisen tarpeellisuuteen vaihtelee samalla, kun niitä koskeva tieto on yleensä keskitetysti informaatioteknologian osajilla, ei palvelujärjestelmän sisällöllisten erityiskysymysten tai hallinnon asiantuntijoilla. Julkista keskustelua teknologian mahdollistaman ihmisiä koskevien tietojen keruun ja niiden käytön edellytyksistä tulisi käydä ottaen huomioon myös muut kuin tietoteknologian kehittämiseen liittyvät näkökohdat.

Toisaalta esimerkiksi turvallista asiakkaan tunnistamista ja sähköistä allekirjoitusta ei ole kyetty ratkaisemaan siten, että sähköinen asiointi olisi kehittynyt hallintoasioiden hoidon kannalta siinä määrin turvalliseksi kuin sen kattava käyttöönotto edellyttäisi. Eri tavoin aukolliset järjestelmät ovat uhka ennen muuta avuttomien asiakkaiden yksityisyyden suojalle, mikä kysymys tulisi ratkaista kaikissa sähköisissä palveluissa ennen kuin jokin palvelu siirretään pääosin sähköisenä tapahtuvaksi. Erityisesti asiaan tulisi kiinnittää huomiota silloin, kun asiointi on aktiivista siten, että asiakkaalla on mahdollisuus osallistua siihen oman tietokonepääteensä kautta.

Vaikka teknologiset ratkaisut auttavat avuttomia henkilöitä ne toisaalta synnyttävät avuttomuutta, joka liittyy esimerkiksi juuri sähköiseen asiointiin silloinkin, kun varsinaiset laitteet olisivat saatavilla. Palvelujärjestelmässä ja sitä koskevassa sääntelyssä tulisi kiinnittää huomiota siihen, että sen kautta on saatavissa tarvittava tuki silloin, kun teknologisten järjestelmien, koneiden tai välineiden hallinta on edellytyksenä palvelun saamiselle tai käytölle esimerkkinä sähköinen asiointi. Samalla tulisi ottaa huomioon, että teknologialla ei voida kaikilta osin korvata inhimillistä, ihmisen antamaa apua ja tukea. Tämä koskee erityisesti avuttomia asiakkaita tai teknologian käyttäjiä.

Monikulttuurisuus lisääntyy

Monikulttuurisuuden lisääntymistä pidetään sekä itsestäänselvytenä että välttämättömänä. Esimerkiksi väestönkasvun oletetaan vuodesta 2030 alkaen olevan maahanmuuton varassa. Hallintoa määrittävässä yleislainsäädännössä tämä ei toistaiseksi näy lukuun ottamatta syrjinnän kieltä koskevia säännöksiä. Esimerkiksi *yhteisen kielen puuttuminen asiointinnissa* muuttaa asiakkaan välittömästi avuttomaksi asiakkaaksi. Kieli on keskeisin väline yhteiskuntaan integrotumisessa ja kotoutumisessa. Hallintolaki turvaa tarvittavan tulkkauksen ja kääntämisen

muille kuin pohjoismaisia kieliä puhuville (ja saamen kieli/viittomakieli) vain viranomaisen aloitteesta vireille tulevissa asioissa. Tulkkaus ja kääntäminen jäävät viranomaisen harkintaan henkilön omasta aloitteesta tulevissa asioissa. Monikulttuurisuus voi aiheuttaa myös kulttuurien törmäyksiä ja ristiriitoja, jotka ovat sitä suurempia, mitä vähemmän osapuolet ymmärtävät toisiaan. Asiointikieleen liittyviä säännöksiä hallintolaissa tulisi muuttaa siten, että myös asiakkaan aloitteesta esille tulevissa asioissa olisi mahdollista saada tulkkaus ja kääntöapua silloinkin, kun kyse ei ole suomen- tai ruotsinkielisistä taikka pohjoismaisia kieliä puhuvista asiakkaista.

Suhtautuminen *ulkomaalaisten työntekijöiden kielitaitoon* on kaksijakoinen. Yhtäältä kielitaitovaatimukset ovat erittäin tiukat sellaisissakin ammateissa, joissa kielitaidon puute ei vaaranna perusoikeuksia, muodosta turvallisuusriskiä tai ole ylipäättään esteenä työn suorittamiselle. Toisaalta esimerkiksi hoitoalan työvoimapulan ratkaisuna nähdään julkisessa keskustelussa ulkomainen työvoima. Kuitenkin perustuslaki ja sen nojalla annettu kielilaki turvaa suomen ja ruotsinkielisten oikeudet käyttää omaa kieltään. Sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännössä on puolestaan säädetty asiakkaan oikeudesta saada palvelut omalla kielellään. Kielikysymys on tärkeä sekä ulkomaalaisten maahan jäämisen että yhteiskuntaan sopeutumisen kannalta. Monikulttuurisuuden kehittymisen edellytys on, että henkilö voi käyttää omaa kieltään vähintään silloin, kun hän välttämättä tarvitsee viranomaisen palveluja. Lainsäädäntöä tulee tarkentaa siten, että kielitaitovaatimukset eivät estä työllistymistä silloin, kun puutteellinen kielitaito ei vaikuta työn suorittamiseen. Toisaalta sääntelyllä tulisi varmistaa, ettei kielitaidottomia tai huonosti kieltä osaavia henkilöitä voida palkata tehtäviin, joissa kielitaito on työn tekemisen edellytys. Erityinen kysymys on, ettei puutteellista kielitaitoa tule hyväksyä silloin, kun se voi uhata kansalaisten perusoikeuksia.

Palvelun oikea-aikaisuus ja laatu

Yleisiä johtopäätöksiä siitä, miten hallinnolle asetetut yleiset määräajat toimivat, on vaikea sääntelyn perusteella tehdä. Korkeimpien lainvalvojien ratkaisut ja viranomaisen passiivisuutta pohtinut työryhmätyöskentely osoittavat kuitenkin, että viivästymiset ja jopa asioiden käsittelemättä jättämiset ovat todellisia, vaikkakin mittakaavaltaan vähäisiä, ongelmia. OM:ön työryhmän ehdotukset kiirehtimisvaatimuksesta ja viivästysvalituksesta tullevat omalta osaltaan vaikuttamaan näiden korjaantumiseen. Ottaen huomioon, että ehdotukset eivät ulotu tosiasialliseen hallintoon ja että kiirehtimisvaatimus ja viivästysvalitus edellyttävät asiakkaalta omatoimisuutta ja toimintakykyä, joka avuttomilta asiakkailta saattaa puuttua, lainsäädäntöä tulisi tarkentaa siten, että viranomaisen vastuu palvelun oikea-aikaisuudesta toteutuu nykyistä paremmin.

Avuttomien asiakkaiden näkökulmasta laatu ei koske vain palvelun varsinaista sisältöä, vaan myös menettelytapoja. Heidän oikeuksiensa turvaamiseksi tulisi ylipäättään korostaa menettelyjen yksinkertaisuutta sekä viranomaisten ennakkollista toimintavelvollisuutta ja virallisperiaatetta. Asiakkaan mahdollisuus saada apua tulisi turvata erityisesti asioissa, jotka liittyvät perusoikeuksien toteutumiseen. Asiakkaan oikeuksia ei tulisi sitoa hänen omaan toimintaansa silloin, kun asiakkaan toimintakyky on rajoittunut, eikä asiakkaan omaan toimintaan tulisi etuuden tai palveluiden menetyksen syynä voida vedota. Jälkikäteisen oikeusturvan menettelyjen tulisi avuttomien henkilöiden ollessa kyseessä olla viranomaisvastuulla siten, että tarvittava apu prosessin käynnistämiseksi on saatavissa.

Hallinnon laatuun vaikuttavat ne arvot ja periaatteet, jotka ovat viranomaisten toimintakulttuurien taustalla. Hallintolakiin kirjattuja hyvän hallinnon perusteita voidaan pitää toteutuessaan riittävinä turvaamaan asiakkaan oikeudet yleisellä tasolla. Niitä sovelletaan myös tosiasialliseen hallintoon. Periaatteiden toimivuudesta avuttoman asiakkaan kannalta ja erityisesti juuri tosiasiallisessa hallinnossa ei ole tietoa. Sitä koskevan tiedon saamiseksi tulisi käynnistää valtakunnallinen, eri hallinnonalat kattava havainnointi-tutkimus, jonka pohjalta tehtäisiin mahdollisesti tarvittavat lainsäädännön muutokset.

Harkinta palvelutarpeen arvioinnissa

Hallintoviranomaisella ei yleisesti ottaen ole harkintamahdollisuutta sen suhteen palvellaanko asiakasta vai ei, koska viranomaisella on aina hallintolain mukaan velvollisuus ohjata asiakas toiseen viranomaiseen, mikäli asia ei kuulu sen hoidettaviin. Lainsäädännön perusteella ei ole pääteltävissä, missä määrin juuri avuttomiin erityisryhmiin kuuluvat henkilöt eivät saa palvelua esim. siksi, että heitä ei esimerkiksi ymmärretä, tms. Tätä kysymystä tulisi myös selvittää edellä esitetystä hallintoa koskevassa havainnointitutkimuksessa.

Resursointi

Valtion viranomaisten resurssit ovat sidoksissa valtion tulo- ja menoarvioon. Osin valtion rahoituksena myönnettävät valtionosuudet ja -avut ratkaisevat myös kuntien palvelujärjestelmään käytettävissä olevat taloudelliset voimavarat, minkä lisäksi siihen vaikuttaa kuntien oma taloudellinen tilanne. Valtion tuottavuusohjelma koskettaa koko valtion hallintoa ja näyttää käytännössä merkitsevän resurssien vähenemistä. Resursointi on kuitenkin riippuvainen myös kunkin hallinnonalan sisäisistä erityispiirteistä ja ratkaisuista. Esimerkiksi neuvonnan riittävyyden osalta resursoinnin arviointi edellyttäisi empiiristä selvitystä.

Harkinta palvelun järjestämistavoissa

Yleisesti hallinnon järjestämistapoja koskeva harkinta liittyy ennen muuta siihen

- 1) *järjestetäänkö asiointi sähköisesti vai* kirjallista menettelyä käyttäen ja mitä mahdollisuuksia asiakkaalla on hoitaa asiansa henkilökohtaisesti. Osakysymys on missä määrin hänellä on saatavilla apua silloin, kun hänen omat kykynsä tai mahdollisuutensa eivät riitä asian eteenpäin viemiseen. Kirjallisen menettelyn osalta kyse on esimerkiksi siitä, edellytetäänkö sähköistä allekirjoitusta tai muotomääräisyyttä jne. Esimerkiksi sähköinen allekirjoitus voisi olla kirjoitustaidottomalle tai vaikeasti kirjoittavalle avuttomalle henkilölle helpompi vaihtoehto kuin tavanomainen allekirjoitus. Molemmissa tapauksissa merkityksellistä on, että allekirjoittaja tietää, mihin hän allekirjoituksellaan sitoutuu, mikä edellyttää sähköisen allekirjoituksen pyytäjältä erityistä huolellisuutta. Asiakkaan toimintakykyisyys joudutaan ottamaan huomioon sähköisen allekirjoituksen mahdollistavia välineitä kehitettäessä ja niiden yleistessä. Sähköistä asiointia on käsitelty selvityksen luvussa 2.1.2 ja sitä koskevia johtopäätöksiä on esitetty edellä teknologia ja sähköinen asiointi -otsikon alla.
- 2) *tuotetaanko koko palvelu itse, vai* osittain ja mikä osa palvelusta mahdollisesti annetaan esimerkiksi yksityisen tuotettavaksi. Yksityistä ja julkista palvelutuo-
tanta on käsitelty yleisesti luvussa 2.2 ja sitä koskevia johtopäätöksiä on esitetty julkinen vs. yksityinen -otsikon alla tässä luvussa.

Yksityinen vs. julkinen

Julkisen ja yksityissektorin organisaatio- ja toimintamuotojen ja toimintatapojen lähentymisellä on ollut seurauksia, jotka heijastuvat asiakkaan saamaan palveluun riippumatta siitä, kumpi palvelut tuottaa. Lähentyminen on muun muassa muuttanut aikaisemmin läpinäkyviä menettelyjä asiakkaan kannalta suljetuiksi. Palvelusta vastuun kantavalla taholla on sopimus palvelun tuottajan kanssa. Asiakkaalla on harvoin mahdollisuutta vaikuttaa näiden sopimusten sisältöön tai edes saada tietää tai ymmärtää niitä. Salassapitoon vedotaan silloinkin, kun julkinen etu ja viranomaistoimintojen valvonta edellyttäisivät avoimuutta.

Asiakkaan on myös entistä vaikeampi löytää selkeä vastuutaho, johon voisi ottaa yhteyttä ongelmatilanteissa. Yksittäisen palvelun käyttäjän mahdollisuudet saada laadukasta palvelua eivät useinkaan ole päätavoitteena sopimuksia laadittaessa.

Avuttoman henkilön pääsy yksityissektorin palveluihin voi estyä eri syistä: siksi, että niitä ei ole, että yksityissektorin palveluissa ei ole totuttu palvelemaan avuttomia asiakkaita, ne ovat liian kalliita jne. Jos palvelutilanteessa syntyy ongelmia, yksilöllisen suojan saamisen edellytys on, että henkilö kykenee vaatimaan oikeuksiaan. Kun avuton henkilö tähän harvoin kykenee, kysymykseksi jää miten avuton asiakas osaa hakeutua ongelmatilanteessa tarvitsemansa tuen piiriin ja onko tukea saatavilla.

3 SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLTO MUUTOKSESSA

3.1 Palvelujen järjestämistavat ja järjestelmän rakenne

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuu on erityislainsäädännöllä säädetty kuntien vastuulle. Kunta voi itse tuottaa sen järjestämisvastuulla olevat palvelut, mutta palvelujen tuottaminen voi tapahtua myös yhteistyössä muiden kuntien tai kuntayhtymien kanssa. Kunta voi myös ostaa tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja muilta julkisilta tai yksityisiltä palvelujen tuottajilta tai myöntämällä asiakkaalle palvelusetelin. (Kuntal 2 ja 76 §, STVOL 4 §) Toisaalta henkilö voi päättää käyttää yksityisiä terveydenhuollon palveluja, jolloin hänellä on mahdollisuus saada sairausvakuutuslain nojalla korvausta lääkärinpalkkio-, tutkimus- ja hoito-, matka- ja lääkekustannuksista Kansaneläkelaitokselta. Korvauksen saaminen ei riipu siitä, olisiko palvelut saatavissa julkisesta terveydenhuollosta. Vastaavaa valtion maksamaa tukea ei yksityisen sosiaalihuollon palveluja käytettäessä ole. Sosiaalihuoltoon kuuluvana etuutena maksettavasta toimeentulotuesta ei myöskään korvata asiakkaan maksettavaksi jääviä yksityisten terveyspalvelujen omavastuuosuuksia.

3.1.1 Kunta ja julkisen vallan vastuu palvelujen järjestämisessä

Perustuslain mukaan julkisen vallan tulee lailla turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Velvoite koskee koko väestölle järjestettäviä palveluita. Julkisella vallalla on velvollisuus edistää väestön terveyttä sekä lapsen hyvinvointia ja yksilöllistä kasvua. Sen tehtävä on myös edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.⁵ Julkinen valta tarkoittaa sekä kuntia ja kuntayhtymiä että valtiota virkamiehineen ja päätöksentekoelementtein. Perustuslain kunnallista itsehallintoa koskevassa 121 §:ssä edellytetään, että kunnille annettavista tehtävistä tai niiden laajentamisesta säädetään lailla. Kunnalliseen itsehallintoon kuuluu kunnan oikeus päättää omasta taloudestaan. Valtion vastuu on lainsäädäntö- ja rahoitusvastuuta palvelujen järjestämisestä lukuun ottamatta eräitä palveluita, joissa valtio toimii myös palvelujen tuottajana (esim. valtion koulu-

⁵ Perustuslain 19 §:n ja kuntien järjestämisvelvollisuuden välistä suhdetta on tarkasteltu lähemmin raportin luvussa 1.3 sekä Stakesin Hyvinvointivaltion rajat -hankkeen raportissa vuodelta 2006: Tällä lailla sosiaaliturvaa. Sosiaaliturvan saamisedellytyksistä ja -takeista.

kodit ja mielisairaalat). Valtion vastuu on viimesijaista. Se ei voi vapautua jonkin perustuslaissa säädetyn oikeuden toteuttamisesta sillä, että tehtävä siirretään lailla kunnalle, vaan on velvollinen turvaamaan myös kuntien tosiasialliset edellytykset selviytyä tehtävästä.

Lainsäädännössä määriteltyjen palvelujen lisäksi kunta voi yleisen toimialansa puitteissa järjestää ns. vapaaehtoisia palveluja, joita on kahdenlaisia: a) palveluita, joista ei ole lainkaan sääntelyä ja b) palveluita, joita sääntely määrittelee siinä tapauksessa, että kunta päättää näitä palveluja järjestää. Viime mainittuihin säännöksiin (sosiaalinen luototus, sovittelu, lukio ja ammatillinen koulutus) kunta on sidottu vain siinä tapauksessa, että se tekee perusratkaisun palvelun järjestämisestä (koulutuksen järjestäminen edellyttää myös valtion viranomaisen lupaa). Vapaaehtoisina ja sääntelyn ulkopuolella olevina palveluina tai etuuksina kunnat järjestävät esimerkiksi sosiaalilomia tai maksavat kunnallista kotihoidon tukea. Monet nykyisistä lailla säädettyistä palveluista ovat alkaneet kuntien omina kokeiluina.

Kunnallisen itsehallinnon alaa ei ole kohteena tai tunnusmerkein lainsäädännössä määritelty. Itsehallinnon ala on katsottu voitavan johtaa kunnan yleisen toimialan määräytymisen periaatteesta. Suhteellisen yleinen näkemys on ollut, että erityislainsäädännössä määritellyt tehtävät eivät kuulu kunnan yleiseen toimialaan ja ovat sen vuoksi kunnallisen itsehallinnon uhka. Sosiaali- ja terveystalvelujen historiassa on esimerkkejä myös tarkastelutavasta, jossa erityislailla määritellyt tehtävät nähdään itsehallintoa tukevinä. Esimerkiksi vuoden 1984 alussa voimaan tulleen sosiaalihuoltolain perusteluna pidettiin juuri kunnallista itsehallintoa. Asukkaiden tarpeista huolehtimisen katsottiin kuuluvan kunnan yleiseen toimialaan (HE 102/1981 vp.). Jos kuntalakiin kirjattu 1 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan kunta pyrkii edistämään kuntalaisten hyvinvointia, nähtäisiin myös kunnan toimialaa määrittävänä säännöksenä, yleisen ja erityisen toimialan välisestä vastakkainasettelusta olisi mahdollista luopua. Sosiaali- ja terveystalvelut olisivat kunnallisen itsehallinnon tae, eivät sen uhka tai ”vain” valtion toimeksiannosta suoritettava tehtävä.

Kunta voi antaa sille kuuluvan tehtävän suorittamisen toiselle kunnalle tai muulle talvelun tuottajalle. Oman kunnan asioiden lisäksi kunta voi hoitaa toisen/toisten kuntien lakisääteisiä tehtäviä joko yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa. Kunnat voivat perustaa jonkin tehtävän hoitamiseksi *kuntayhtymän*. Kunta voi myös sopia tehtävän antamisesta *toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi* virkavastuulla silloin, kun kyse on kuntalaissa määritellyistä tehtävistä, joissa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle. Kuntayhtymien perustaminen on vapaaehtoista. Lakiin perustuva velvoite, ns. pakkojäsenyys, kunnalla on kuulua tiettyyn sairaanhoitopiiriin kuntayhtymään erikoissairaanhoidon järjestämiseksi ja erityishuolto-
piiriin kuntayhtymään kehitysvammaisten erityishuollon järjestämiseksi. Kehitysvammahuollossa kuntayhtymien merkitys on vähentynyt siksi, että yhä useampi kuntaa järjestää itse myös kehitysvammahuollon talvelut, minkä menettelyn lainsäädäntö mahdollistaa. Kunta- ja talvelurakenneuudistuksen (L 169/2007) yhtey-

dessä erikoissairaanhoido ja kehitysvammahuolto tulivat saman kuntayhtymän hoidettavaksi. Toistaiseksi uudistuksen vaikutuksista ei ole tietoa.

Vapaaehtoinen kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä perustamissopimuksella, jonka vähimmäisisältö on määritelty kuntalain 78 §:ssä. Säännös ei sisällä yleisiäkään määräyksiä yhtymän hoidettavaksi annettavien tehtävien sisällöstä tai toteuttamiselle asetettavista edellytyksistä. Perussopimusta voidaan muuttaa, jos vähintään kaksi kolmannelta jäsenkunnista sitä kannattaa ja niiden asukasluku on vähintään puolet kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta. Jäsenkunnat käyttävät kuntayhtymän päätösvaltaa yhtymäkokouksessa. Yhtymällä voi olla myös muita perussopimuksessa määritellyjä toimielimiä.

Vuonna 2006 kuntayhtymiä oli Suomen Kuntaliiton mukaan sosiaali- ja terveydenhuollossa yhteensä 113. Niistä 84 oli terveydenhuollon kuntayhtymiä, joista erikoissairaanhoidon kuntayhtymiä on 19 ja kansanterveystyön kuntayhtymiä 65. Sosiaalihuollon kuntayhtymiä oli 29, niistä (kehitysvammaisten) erityishuollon 13, vanhustenhuollon 9 ja muita 7 (kasvatus- ja perheneuvolat 2, lastenkodit 2, päihdehuolto 3). Kovin yleistä palvelujen järjestäminen ei kuntayhtymien kautta ole ollut. 84 kuntayhtymästä 32 on ns. kuntayhtymiä, joissa kunnilla on lakiin perustuva ns. pakkojäsenyys. Lukujen perusteella pääosa kuntayhtymistä on koskenut terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä. Sosiaalihuollossa kuntayhtymät ovat olleet jokseenkin harvinaisia. Tilastokeskus tuottaa tilastotietoa siitä, kuinka paljon kunnat ja kuntayhtymät ostavat palveluja muilta kunnilta ja kuntayhtymiltä, valtiolta tai yksityisiltä palveluntuottajilta. Tiedot ovat kuitenkin palvelun käyttäjä- ja hoitopäivämääriä sekä tietoa siitä kuinka paljon kunnat ovat palveluista maksaneet. Yksityiskohtaisempaa tietoa kuntayhtymiltä tai muilta kunnilta ostettavien palvelujen sisällöstä ei ole.

Lähteitä

Ryynänen, Aimo: Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämismaihtoehdot. Edita Publishing Oy. Helsinki 2004.

3.1.2 Kotikunta ja palvelut

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu on henkilön kotikunnalla. Koska palvelujen järjestämisessä on kuntakohtaisia eroja, voi asiakkaalle olla varsin suuri merkitys sillä, mikä kotikunta on ja miten kotikunta määräytyy. Kotikunnan merkitys korostuu sitä enemmän mitä enemmän kunnalla on harkintavaltaa palvelujen järjestämisessä. Jos kysymys on toimeentulotuesta, määräytyy järjestämisvastuu vakinaisen oleskelun perusteella. Myös muu kuin kunnassa asuva henkilö voi olla oikeutettu palveluihin. Sosiaalihuoltolain 15 §:n mukaan kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa kunnan on huolehdittava laitoshuol-

lon ja muiden sosiaalipalvelujen järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle henkilölle kuin kunnan asukkaalle. ”Olosuhteiden muutoin niin vaatiessa” tarkoittaa lähinnä tilanteita, joissa henkilö oleskelee sosiaalihuoltoasetuksen 4 §:n tarkoitamin tavoin kunnassa esimerkiksi työn tai opiskelun takia ilman, että hänen kotikuntansa muuttuu.

Kotikunnan määräytymisestä on säädetty kotikuntalaissa (201/1994), jossa on myös välittömästi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun saamiseen liittyviä säännöksiä. Kotikuntalain mukaan henkilön kotikunta on kunta, jossa hän asuu (2 §). Silloin, kun henkilöllä ei ole lainkaan asuntoa tai hänellä on useita asuntoja eri kunnissa, hänen kotikuntansa on se kunta, jota hän itse pitää kotikuntanaan. Yhteyden kiinteyttä tulee arvioida perhesuhteiden, toimeentulon ja muiden vastaavien seikkojen perusteella. Jos hänen omaa käsitystään ei voida selvittää, asiaa on arvioitava mainittujen seikkojen perusteella. Lain mukaan kotikunta ei muutu, jos henkilön asuminen toisessa kunnassa johtuu pääasiassa enintään yhden vuoden kestävästä työtehtävästä, opiskelusta, sairaudesta tai muusta näihin rinnastettavasta syystä (3 § 1. mom. 1-kohta).

Tietoa henkilön kotikunnasta pidetään väestötietojärjestelmässä. Sitä koskevat muutokset tekee maistraatti, jonka toimialueelle henkilö muuttaa. Kotikuntamerkintä ei ole kuntaa tai muita viranomaisia sitova. Vain asianomainen henkilö voi hakea maistraatilta oikaisua tehtyyn kotikuntamerkintään (Kotikuntal 16–18 §). Kunta voi kuitenkin ilmoittaa maistraatille virheellisenä pitämästään merkinnästä mahdollisia korjaustoimenpiteitä varten. Se voi myös ratkaista asian yksittäistapauksessa toisin kuin väestötietojärjestelmään on merkitty. Kuntien välistä kustannusten jakoa koskevat riidat ratkaistaan hallintoriita-asiana.

Kotikuntalain mukaan kotikunta ei muutu siksi, että oleskelu johtuu sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä tapahtuvasta hoidosta tai huollosta tai muutoin vastaavista olosuhteista (3 § 1 mom. 2-kohta). Säännös rajoittaa henkilön oikeutta vaihtaa kotipaikkaa. Samalla henkilö menettää mahdollisuutensa määrätä asuinpaikastaan. Perustuslain 9 §:n mukaan jokaisella on kuitenkin oikeus vapaasti liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Kuntien käytännöissä PL 9 §:n säännöksen ei ole katsottu edellyttävän, että henkilöllä olisi subjektiivinen oikeus saada hoitopaikka fyysisesti omasta kotikunnastaan tai että hänellä olisi mahdollisuus päättää siitä, missä hänen hoito- tai hoivapaikkansa sijaitsee. Menettely kohdistuu erityisesti tämän selvityksen kohteena oleviin avuttomiin asiakkaisiin, heidän liikkumisvapauteensa, mahdollisuuksiinsa olla lähellä perhettään tai sukuaan ja ystäviään.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perusoikeuksia koskevien rajoitusten tulee olla tarkkarajaisia, täsmällisiä, hyväksyttäviä ja suhteellisia (PeVM 25/1994 vp.). Kotikuntalain rajoitussäännös on perustunut hallinnollisiin ja taloudellisiin syihin. Valiokunnan kannanottojen mukaan rajoitusten tulee olla kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia, eivätkä rajoitukset voi koskea perusoikeuksien ydinaluetta. Perustuslain 9 §:n säännös on yhdenmukainen Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen liikkumisvapautta koskevan 2 artiklan kanssa. Sen mukaan jokaisella laillisesti valtion alueella oleskelevalla on oikeus liikkumisvapau-

teen ja oikeus valita asuinpaikkansa. Vastaava säännös sisältyy YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklaan. YK:n vammaisten oikeuksia koskeva sopimus 19 artiklan mukaan vammaisella henkilöllä tulee olla mahdollisuus itse valita asuinpaikkansa ja asuinkumppaninsa. Häntä ei voi osoittaa asumaan tiettyjen asumisjärjestelyiden piiriin, ellei hän itse niin halua.

Sosiaalihuoltoa koskevat järjestämisvastuusäännökset ovat ongelmallisia erityisesti silloin, kun henkilön kotikuntalain tarkoittamasta kotikunnasta vallitsee kuntien välillä erimielisyyksiä. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa sosiaalihuoltoa tarvitseva henkilö ei saa hänelle kuuluvia palveluja tai etuuksia mistään kunnasta. Varmistaakseen oikeuksiensa toteutumisen tulee sosiaalihuollon asiakkaan haakea kulloinkin kyseessä olevaa palvelua tai etuutta molemmista mahdollisesti järjestämisvastuussa olevista kunnista ja tarvittaessa turvautua molempien päätösten osalta muutoksenhakumenettelyyn. Ääritapauksessa asiakas joutuu valittamaan hallinto-oikeuteen palvelua tai sosiaalivastusta koskevasta kunnan toimielimen päätöksestä.

Vaikka asiakkaan oikeus palveluun olisi sinänsä kiistaton, voi palvelun saaminen edellä kuvatussa tilanteessa viivästyä tai palvelua ei tosiasiallisesti myönnetä esimerkiksi sen johdosta, että asiakas ei osaa toimia viranomaisessa ”oikealla tavalla” taikka kunta ei hakemuksen perusteella tee päätöstä vaan siirtää hallintolain mukaisesti asian toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Näissä tapauksissa palvelun saaminen estyy käytännössä kokonaan. Vaikka kunnilla on korkeimman hallinto-oikeuden päätösten mukaan velvollisuus soveltaa kotikuntalakia tosiasiallisten olosuhteiden mukaisella tavalla, määräytyy palvelujen järjestämisvastuu käytännössä pitkälti sen mukaan, miten henkilön kotikunta väestötietojärjestelmään on merkitty. Tämä voi aiheuttaa edun menetyksiä varsinkin tilanteissa, joissa kunnat asettavat kysymyksen alaiseksi väestötietojärjestelmään tehdyn henkilöä koskevan kotikunta merkinnän. (KHO:n linjauksista ks. KHO 26.5.1999 T 1275, KHO 1997:67, KHO 1998:69, KHO 2004:108 sekä KHO 1996:3872)

Sosiaalihuoltolain 16 §:ssä on säädetty menettelystä, jonka perusteella kunnilla on oikeus saada korvaus järjestämistään palveluista ensisijaisesti vastuussa olevalta kunnalta. Säännös koskee vain laitoshuoltoa, ei muita palveluita. Selkeä kustannusvastuunormin säätäminen olisi asiakkaan kannalta positiivinen muutos. Mikäli kustannusvastuu olisi selvä, kunta voisi em. tilanteissa järjestää välttämättömät ja tarpeelliset palvelut ja saada ensisijaisesti järjestämisvastuussa olevalta taholta korvauksen järjestämistään palveluista ja tukitoimista. Asiakkaan ei tarvitsisi turvautua pitkälliseen muutoksenhakumenettelyyn. Sosiaalihuoltolain 16 §:n säännöstä tulisi tarkistaa siten, että kunnilla olisi oikeus saada korvaus ensisijaisesti järjestämisvastuussa olevalta kunnalta kaikista niistä palveluista ja tukitoimista, jotka ovat annettu kiireellisissä tapauksissa tai sosiaalihuoltolain 15 §:n tarkoittamissa olosuhteisiin liittyvissä tilanteissa.

Lähteitä

Kotikuntalaki ja kotikunnan vaihtamisen rajoitukset. Sisäasiainministeriön julkaisu 24/2005.

3.1.3 Kunta yksityisten palvelujen ostajana

Perustuslain 124 § säättää niistä edellytyksistä, joilla julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin hallintoviranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Silloin, kun julkiselle vallalle asetetaan lailla velvoitteita, ne velvoittavat myös vastaavia tehtäviä toimeenpanevia tahoja ja siten myös viranomaistehtäviä hoitavia yksityisiä palvelun tuottajia, jotka voivat olla yrityksiä, järjestöjä tai yksittäisiä ammatinharjoittajia.

Yksityisten palvelun tuottajien tuottaessa palveluja julkiselle sektorille, niiden asema määräytyy em. perustuslain säännöksen, kuntalain, yksityisiä palveluja koskevan erityislainsäädännön sekä järjestäjänä toimivan kunnan (tilaajan) kanssa tehtävän sopimuksen perusteella. Yksityisillä sosiaalipalveluilla tarkoitetaan *yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain* (603/1996) mukaan yksityisen henkilön tai yhteisön tuottamia lasten ja nuorten huollon, lasten päivähoiton, vammaisten, kehitysvammaisten, vanhusten tai päihdehuollon palveluja tai muita vastaavia sosiaalihuollon palveluja. Toimintayksikkö on toiminnallinen kokonaisuus, jossa annetaan asiakkaan oman kodin ulkopuolella edellä mainittuja laisaa tarkoitettuja palveluja. (2 §) Ympäri vuorokautisia sosiaalipalveluja tuottavaan toimintaan on saatava lääninhallituksen lupa, johon voidaan liittää ehtoja palvelujen määrästä, henkilöstöstä, tiloista, laitteista ja tarvikkeista sekä toimintatavoista. Myös toiminnan lopettamisesta on ilmoitettava lääninhallitukselle. Ilmoituksenvaraista toiminta on silloin, kun kyse ei ole ympäri vuorokautisesta toiminnasta. (5–6 §) Lakia ei sovelleta perhehoitajalain (312/1992) mukaisiin toimeksiantosopimuksiin eikä omaishoidon tuesta annetun lain (937/2005) mukaisiin omaishoitosopimuksiin eräitä perhehoitoa koskevia poikkeuksia lukuun ottamatta.

Yksityisten palvelujen tulee perustua sopimukseen tai hallintopäätökseen, johon on tarvittaessa liitettävä palvelu-, huolto-, kuntoutus tms. suunnitelma. Toimintayksiköllä tulee olla palveluista vastaava henkilö, joka vastaa siitä, että palvelutoiminta täyttää sille asetetut vaatimukset, joissa on säädetty henkilöstöstä, tiloista jne. (4.1 §)

Yksityisestä terveydenhuollosta on säädetty erillisellä lailla (152/1990). Myös terveydenhuollossa palvelujen tuottajalla on oltava lääninhallituksen lupa terveydenhuollon palvelujen antamiseen. Lupa voidaan liittää potilasturvallisuuden varmistamiseksi välttämättömiä ehtoja palvelujen määrästä, henkilöstöstä, tiloista, laitteista ja tarvikkeista sekä toimintatavoista (4.1 §). Tuottajalla tarkoitetaan yksittäistä henkilöä, yhtiötä, osuuskuntaa, yhdistystä tai muuta yhteisöä taikka säätiötä, joka ylläpitää terveydenhuollon palveluja tuottavaa yksikköä. Tuottajana ei pidetä itsenäistä ammatinharjoittajaa. (2.2 §) Toiminnan aloittamisesta tai toiminnan

olennaisesta muuttamisesta on tehtävä ilmoitus lääninhallitukselle. Ammatinharjoittajan on tehtävä lääninhallitukselle ilmoitus itsenäisenä ammatinharjoittajana toimimisesta. Sekä tuottajan että ammatinharjoittajan on annettava vuosittain lääninhallitukselle toimintakertomus. Vastaavan johtajan vastuulla on, että toiminta terveydenhuollon palveluja annettaessa täyttää sille asianomaisessa laissa asetetut vaatimukset (6.1 §).

Yksityisten sosiaali- että terveydenhuollon palvelun tuottajien rekisteröintiä ja toiminnan valvontaa käsitellään luvussa 3.5.2.

Kunta voi myös tarjota asiakkaalle vaihtoehtoisesti palveluja tai rahamääräistä etuutta ns. *palveluseteliä*. Palveluseteli hämärtää kysymystä siitä, onko kyse yksityisistä vai julkisista palveluista ja kuka niistä vastaa suhteessa palvelun käyttäjään. Kunta voi STVOL:n 4 §:n mukaan järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät antamalla palvelun käyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksessä asetettuun setelin arvoon asti. Sosiaalihuoltolain palveluseteliä koskeva 3 a luvun mukaan asiakas voi kieltäytyä tarjotusta palvelusetelistä, jolloin kunnan tulee ohjata hänet muilla tavoin järjestettävien palvelujen piiriin (SHL 29a.3 §). Myös vammaispalvelulain 1.9.2009 voimaan tulevan muutoksen mukaan kunta voi järjestää vaikeavammaisen henkilön tarvitseman henkilökohtaisen avun myöntämällä palvelusetelin, jonka arvo on kohtuullinen. Kunnan tulee hyväksyä sosiaalihuoltolain mukaan ne sosiaalihuollon palvelujen tuottajat, joiden palvelujen ostamiseen kunnan antamaa palveluseteliä voidaan käyttää. Kunnalla on vastuu siitä, että palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Kunta voi hyväksyä vain ennakkoperintärekisteriin merkityn palvelun tuottajan. Kotipalvelun hankkimista koskevat yksityiskohtaiset määräykset, joissa säännellään muun muassa setelin vähimmäisarvoa sekä sen myöntämisen edellytyksenä olevia hyväksyttäviä tulorajoja ja tuloja. Kansanterveyslaissa viitataan palvelusetelillä järjestettävissä kotisairaanhoidon palveluissa sosiaalihuoltolain 3a luvun säännöksiin.

Palvelusetelijärjestelmää ollaan laajentamassa. Sitä koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle maaliskuussa 2009. Esitys perustuu työryhmämuistioon Palvelusetelin käyttöalan laajentaminen STM 32:2008. Kotiin annettavissa palveluissa käytettävien palvelusetelien arvosta säädettäisiin edelleen sosiaalihuoltolais- ja kansanterveyslaissa. Hallituksen esitystä on kuvattu luvussa 3.2.2.

Kuntien ja yksityisten palvelun tuottajien välisten sopimusten määristä ei varsinaisesti ole tietoa, eikä kuntakohtaista tietoa sopimuksella yksityiselle siirrettyistä palveluista ole. Sopimuskysymysten merkityksellisyyttä erityisesti avuttomien henkilöiden suhteen voidaan hahmottaa tarkastelemalla yksityisen palvelutuotannon kehitystä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tekemän selvityksen mukaan yksityisen palvelutuotannon osuus kokonaiskustannuksista vuonna 2006 oli 25 prosenttia, henkilöstöstä laskettuna 24. Sosiaalipalveluissa yksityisen tuotannon osuus oli kummallakin tavalla laskettuna 28 prosenttia, terveyspalveluissa yksityi-

sen osuus oli 23 prosenttia kustannuksista ja 19 prosenttia henkilöstöstä. Kustannusten perusteella järjestöjen osuus oli sosiaalipalveluissa 18, yritysten osuus 11 prosenttia. Terveyspalvelujen kustannuksissa suhteet olivat toisin päin; järjestöjen osuus oli viisi, yritysten 19 prosenttia. Alueellisesti yksityisten osuus työvoimasta on sosiaalipalveluissa suurin Uudellamaalla.⁶

Yksityisinä palvelujen tuottajina toimii yritysten ja järjestöjen lisäksi yksityisiä henkilöitä erityisesti sosiaalihuollossa. He voivat toimia esimerkiksi lastensuojelun sijaisperheinä, omaishoitajina tai perhehoitajina. Jokaisen hoitajan ja kunnan välillä tehdään sopimus, joka vaikuttaa myös hoidettavan saamaan hoitoon ja jonka suunnitteluun hoidettavalla on asiakaslain mukainen oikeus. Vaikka hoitajiin ei pääosin sovelleta lakia yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta, luvut osoittavat sopimusten merkityksen kasvua palvelun käyttäjien kannalta. Perhehoidon lasten ja nuorten perhehoitokotien lukumäärä kunnan kustantamissa palveluissa oli vuoden 1994 3 283:sta noussut vuoteen 2007 3 559:ään. Omaishoitajien määrä oli vuodesta 2005 noussut 29 582 hoitajasta vuonna 2007 32 359 hoitajaan.⁷

Kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien palvelujen ostaminen yksityiseltä palvelun tuottajalta tarkoittaa, että *palvelut tulee kilpailuttaa*. Kilpailuttaminen tuli pakolliseksi vuonna 1994 annetulla lailla julkisista hankinnoista (1505/1992). Ns. tilaaja-tuottaja-mallissa jokin kunnan organisaatioista toimii palvelun järjestäjän ja ostajan asemassa. Kilpailuun osallistuvat yleensä kuntaorganisaation ulkopuoliset palveluyksiköt, mutta periaatteessa myös kunnan omat palveluyksiköt voivat osallistua kilpailuun. Tilaajayksikkö määrittelee palvelutarpeen, järjestää avoimen tai rajoitetun tarjouskilpailun ja tilaa palvelun siltä palvelun tuottajalta, jonka tarjous on halvin tai kokonaistaloudellisesti arvioiden edullisin. Tarjouspyyntö tulee laatia siten, että siitä ilmenevät selkeästi palveluiden järjestämisen lähtökohdat ja palveluntuottajan valintaperusteet. Pyynnössä tulee määritellä vaadittava palvelutaso sekä laatukriteerit ja muut yksilöidyt kriteerit. Tarjouksen saatuaan kunnan tai kuntayhtymän tulee tehdä asianmukainen tarjousvertailu ja sen jälkeen hankintapäätös annettujen valintaperusteiden mukaisesti (KHO:2002:33). Tilaajan ja tuottajan oikeudet ja velvollisuudet kirjataan osapuolten väliseen sopimukseen. Hankittaessa palveluja yksityiseltä palvelun tuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta (STVOL 4.3 §).

Hankintoja koskevat säädökset uudistettiin 1.6.2007 alkaen, jolloin tulivat voimaan laki julkisista hankinnoista (348/2007), erityisalojen hankintalaki (349/2007) ja niitä täydentävä valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista (614/2007). Keskeisin muutos oli hankintoja koskevan ns. HILMA-järjestelmään tehtävän ilmoitusvelvollisuuden laajeneminen. Sosiaali- ja terveydenhuollossa ilmoitusvelvoite ja samalla kilpailutusvelvoite koskee yli 50 000 euron arvoisia tavara- ja palveluhankintoja (yleinen raja 15 000, urakat 100 000 euroa). Kun ilmoitusvelvoite koski ai-

⁶ Aikaisemman yksityisiä palveluja koskeneen Stakesin raportin uudistamista varten kootut tiedot. Henkilökohtainen tiedonanto, Sari Kauppinen THL, 3.2.2009.

⁷ Stakes, Indikaattoripankki SOTKANet 2005–2008.

emmin ainoastaan ns. EU-kynnsarvot ylittäviä hankintoja (kilpailutettava EU:n alueella), se nyt koskee kansallisen kynnsarvon (kilpailutettava kansallisesti) ylittäviä hankintoja.⁸

3.1.4 Palvelun järjestämistavat, kunnallinen itsehallinto ja asiakas

Kunnallisen itsehallinnon keskeinen piirre on, että kuntalaiset valitsemiensa luottamushenkilöiden kautta päättävät oman kuntansa asioista. Toisen tai toisten kuntien taikka kuntayhtymien vastuulle siirrettävät tehtävät siirtävät samalla päätösvaltaa tehtävän antaneen kunnan sosiaalilautakunnilta toiminnoista vastaavalle kunnalle, sen viranhaltijoille ja ammattihenkilöstölle. Lausunnossaan PeVL 31/1996 vp. valiokunta on katsonut kuntien velvoittamisen lailla osallistumaan kuntayhtymään rajoittavan tiettyssä määrin kunnallista itsehallintoa. Perustuslaki-valiokunta on myös lausunnossaan PeVL 32/2001 vp. pohtinut kuntien lakisääteisen yhteistoimintavelvoitteen sopivuutta kunnalliseen itsehallintoon (pelastustoimen alueellistaminen HE 111/2001 vp.). Valiokunnan mukaan kyse on tehtävien jaosta itsehallinnollisena kysymyksenä, ei tehtävien organisoimisesta. Jos tehtävän luonne on muuttunut ylikunnalliseksi, kunnat voivat järjestää yhteistoiminnan sopimallaan tavalla, mikä ei ole ristiriidassa perustuslain kunnallista itsehallintoa koskevien säännösten kanssa.

Kun kunta hoitaa sopimuksen nojalla toisen kunnan tehtäviä yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa, voidaan sopia, että kunnan sen toimielimen, jonka vastuulla asianomaisen tehtävän hoito on, jäsenistä valitsee/valitsevat osan toimeksiannon antanut/antaneet kunta/kunnat. Lausunnossaan PeVL 31/2001 vp. perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota kehitykseen, joka seuraa erillisin toimin vähittäin toteutettavista kuntien tehtäviin kuuluvien asioiden siirtämisestä ylikunnallisille yksiköille. Valiokunnan kannan mukaan tämä heikentää kunnallisen toiminnan kansanvaltaisuusvaatimuksen toteutumista olipa kyseessä vapaaehtoinen tai lakisääteinen siirto tai siirretäänkö tehtävä julkiselle tai yksityiselle toimijalle. Menettely, jossa kunta siirtää toisen kunnan hoidettavaksi sille kuuluvia tehtäviä, mutta ei valitse kuntansa edustajia tehtävää hoitavan kunnan toimielimeen, on nähty toimeksiannon suorittavan kunnan kannalta itsehallinnon ja samalla demokratian uhkana. Ottaen huomioon päätöksenteossa noudatettavat enemmistö-säännökset, tämä vaara lieenee erisuuruksena olemassa silloinkin, kun edustaja tai edustajia valitaan.

Yksityisten palvelujen käyttö ja siihen sisältyvä kilpailuttaminen synnyttää ns. näennäismarkkinat. Näennäismarkkinoiden nimikettä käytetään julkisen sektorin ja aitojen markkinoiden väliin jäävästä toiminnasta. Siinä julkinen sektori ostaa ta-

⁸ Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 1233/2006 tuli voimaan vuoden 2007 alussa. Laki velvoittaa myös kuntia niiden ulkoistaessa toimintojaan ja edellyttää tilaajan selvittävän, että sopimuskumppani kuuluu ennakkoperintä-, arvonlisävero- ja työnantajarekisteriin.

varoita tai palveluja, myyjinä ovat yritykset tai kolmas sektori eli järjestöt. Huomiota ei kiinnitetä siihen, että palvelujen vaihdannasta näillä markkinoilla seuraa julkiselle sektorille kustannuksia, joita sillä ei olisi, jos palvelut tuotettaisiin itse. Kilpailuttaminen edellyttää sellaista hallinnollista osaamista, jota kunnissa ei ole ollut riittävästi. Markkinaoikeuden päätökset velvoitteesta järjestää uusi kilpailu tai maksaa hävinneen tarjouksen tehneelle valittajalle hyvitysmaksu, eivät ole olleet harvinaisia. Kun myös oikeudenkäyntikulut tulevat näissä tilanteissa usein maksettavaksi, kilpailuttamisesta mahdollisesti asiakkaan hyväksi koituvat säästöt, voivat jäädä toteutumatta tai kääntyä negatiivisiksi.

On myös hankala määritellä, milloin kilpailuttamiseen kannattaa ryhtyä, milloin palvelujen tuottaminen itse olisi edullisempaa. Sekä organisaatiokustannukset että ostamisen vaihdantakustannukset ovat sitä vaikeammin määriteltävissä, mitä monimutkaisemmista palveluista on kyse. Kilpailuttaminen tuo kustannuksia sekä palvelun tilaajalle että tuottajalle, jonka tulee saada nämä kustannukset takaisin, jotta toiminta olisi kannattavaa. Kustannukset ovat kuitenkin erilaisia kilpailuttamisen alkuvaiheessa kuin sitten, kun kilpailutus on ollut käynnissä vuosia. Toisaalta myös julkisen sektorin oman tuotannon lopettamisesta aiheutuu kustannuksia esimerkiksi tyhjäksi jäävien kiinteistöjen kautta. Jos palvelun tuottaja toimii toisessa kunnassa, menetetään myös työntekijöiden kunnalle maksamat verot. Toimintojen purkaminen tapahtuu nopeasti, mutta niiden uudelleen rakentaminen voi kestää vuosia, joten ratkaisuisia tulisi osata ennakoida tulevaa kehitystä pidemmällä aikavälillä. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö korostaa ulkoistettujen palvelujen valvontaa, joka ei voi koskea pelkästään toiminnan alkuvaihetta. Myös valvonnasta aiheutuu kustannuksia.

Palvelujen laatu ja tehokkuus ovat usein vastakkaisia ilmiöitä samalla kun monimutkaisten palvelukokonaisuuksien hinnoittelu voi olla vaikeaa. Erityiseen asemaan nousevat yhtäältä palvelujen laadun tarkkailu ja toisaalta palvelun tuottajien tasapuolinen kohtelu. Jos palvelun tuottajia on vain muutama, tosiasiallista kilpailua ei ole. Asetelma voi johtaa yhden tai muutaman tuottajan markkinoihin, joilla he käytännössä voivat päättää palvelujen hinnasta ja markkinoiden jakamisesta. Mikäli kunnan oma toiminta tietyn palvelun kohdalla on purettu, vaihtoehtojen löytäminen yksityisesti tuotetuille palveluille voi olla vaikeaa, vaikka tarjottu palvelu ei täyttäisi sille lainsäädännössä asetettuja edellytyksiä.

Esille nousee myös kysymys julkiselle sektorille viime kädessä kuuluvasta vastuusta turvata riittävät palvelut jokaiselle. Yksityissektori tuottaa mielellään palveluita, joista voitto on saatavissa helpoimmin, jolloin kyse on kannattavista palvelun käyttäjämääristä ja palvelun ”monistamisen” helpoudesta. Moniulotteisten palvelujen tuottaminen harvoille ja usein vaikeimmille asiakkaille jää julkiselle sektorille kalliina ja räätälöintiä vaativana. Tiettyjen rakenteiden säilyttäminen yhä harvemille asiakkaille, voi olla kallista. Tämä vaikeuttaa kilpailuttamisen etujen arvioimista, lisää harhaa julkisten palvelujen kalleudesta ja yksityisen sektorin palvelujen edullisuudesta. Kustannusvaikuttavuudessa ei ole kyse vain yksittäisistä palveluista,

vaan yksityisten palvelujen ja niiden ulkopuolelle jäävien, julkisena palveluna tuotettavien palvelujen, muodostamasta kokonaisuudesta.

Julkisen sektorin palvelujen kilpailuttaminen edellyttää riittävän yksityiskoh- taisten tarjousten pyytämistä. Tässä on markkinaoikeuteen tulneiden tapausten kaut- ta todettu olevan suuria puutteita. Kysymystä on käsitelty julkisuudessa lähinnä siten, ettei kunnissa ole ollut riittävää osaamista kilpailutuksessa. Huomiotta on jäänyt, et- tä palvelun pilkkominen osatekijöihin, soveltuu huonosti sosiaali- ja terveydenhuol- toon, jossa henkilö tarvitsee kokonaisvaltaista apua. Sosiaalihuoltolaissa oli aikaisem- min omaksuttu niin sanottu ”jakamattomuuden periaate”, jonka mukaan kunnassa sosiaalihuollon järjestämisestä ja toimeenpanosta vastasi yksi toimielin. Jakamatto- muuden periaatteen on erilaisten sosiaalipalvelujen ja -tukien järjestämisessä kat- sottu parhaiten turvaavan asiakkaalle oikeuden laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon. Periaate mahdollisti sekä palvelutarpeen että toimialan ja yksittäisten palvelujen ko- konaisuuden hahmottamisen tavalla, joka nyt on vaarassa.

Palvelujen ja prosessien yksityiskohtainen määrittely muuttaa toimintakulttuu- reja suuntaan, jossa kenelläkään ei ole kokonaisvastuuta. Samalla palveluilla mää- ritellään yksityiskohtaisesti, mikä palvelun käyttäjälle on hyväksi. Asiakaskohtainen joustavuus katoaa. Osa hyvinvointivaltion kritiikistä kohdentuu niihin interventioi- hin, joita esimerkiksi sosiaalihuollon asiakas joutuu viranomaisen avun kautta koh- taamaan. Vaikka yksityisiä palveluja perustellaan palvelun käyttäjän valinnan va- pauksien lisääntymisellä, kilpailutetuista palveluista muodostuva kokonaisuus voi tosiasiallisesti muuttua huomattavasti joustamattommaksi kuin julkisen sektorin tuottaessa palvelut normaalipalveluina ja itse. Myös laatu muodostuu usein palvelun kokonaisuudesta. Laatu kärsii silloin, kun jokainen palvelu ja sen osa hinnoitellaan erikseen. Kvantitatiiviset hinta- ja laatumittarit soveltuvat yleensä huonosti käyttäjän hyvinvoinnin kannalta parhaan tuloksen saavuttamiseen.

Kuluttajaviraston tietojen mukaan julkisen sektorin kilpailutuksella alenne- tut kustannukset saatetaan myös siirtää palvelun käyttäjän maksettaviksi. Käytän- nössä ongelmia on syntynyt esimerkiksi seuraavissa kilpailutukseen perustuneis- sa tilanteissa

- ruokakuljetusten kokonaiskustannus nousi, vaikka hyväksyttiin halvin kulje- tuskustannus, kun tilaus edellytettiin tehtäväksi maksullisen puhelinpalvelun kautta
- halvimman tarjouksen tehnyt yritys voitti kilpailun, mutta ryhtyi veloitta- maan asiakkaalta 5 euroa laskutuslisää
- palvelun tarjoaja sitoutui kauppojen väliseen sopimukseen, jolloin ruokako- rin hinta nousi noin 20 prosenttia.

Etenkin silloin, kun palvelun käyttäjän maksettavaksi tulevat kustannukset ovat nä- ennäisesti vähäisiä, sekä yksityissektoria että julkisia palveluita koskeva sääntely on riittämätön turvaamaan asiakkaan etua. Kilpailutuksesta nouseva kysymys on pal- velun tuottajan vaihtumisen vaikutukset asiakkaan elämän turvallisuuteen ja jatku-

vuuteen myös muissa kotona asumista tukevilla palveluilla kuten esim. aterial- ja kuljetuspalvelut. Hankintalaissa ei ole säännöksiä siitä, kuinka pitkäaikaisia sopimuksia kilpailuttamisen perusteella voi tehdä. Etenkin yksityisen palveluasumisen yhteydessä kysymyksellä on palvelun käyttäjän kannalta olennainen merkitys. Joutuessaan muuttamaan toisessa kunnassa sijaitsevaan laitokseen tai esimerkiksi perhekotiin, henkilö menettää osan sosiaalisista suhteistaan. Esimerkiksi aikuisten kehitysvammaisten tai vammaisten henkilöiden kohdalla voi syntyä tilanteita, joissa palveluasumisyksikössä syntyneet seurustelu- ja ystävyys-suhteet katkeavat siksi, että henkilöiden sijoituskunnat uudistavat palvelun järjestämistapoja.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään 5/2008 (8.10.2008) todennut yksityisten palvelujen kilpailutuksen olevan vanhustenhuollossa lyhytjännitteistä, mikä luo epävarmuutta sekä asiakkaille että palvelun tuottajille. Valiokunta kiinnittää huomiota myös sopimusten kestoon. Sopimukset voivat olla kahden vuoden pituisia, jolloin myös asiakasta hoitava henkilökunta vaihtuu kahden vuoden välein. Asiakkaiden on entistä vaikeampaa hahmottaa sekä palvelukonaisuutta että siitä aiheutuvia maksuja.

Kilpailutuksesta seuraavan palvelun tuottajan vaihtumisen ohella tuottaja voi vaihtua yrityksen lopettaessa, fuusioituessa, mennessä konkurssiin, vaihtaessa omistajaa. Pienet yksiköt ovat isoja haavoittuvampia myös henkilöstövaihdosten tapahtuessa. Etenkin avuttomien asiakkaiden kannalta merkityksellistä onkin, että yksittäisissä tapauksissa voidaan käyttää suorahankintaa sosiaali-, terveys- (tai koulutus) palvelujen hankinnoissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen, neuvottelumenettelyn käyttö tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi (HankintaL 67 §).

Lähteitä

Koskiahho, Brita: Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa. Vastapaino. Tampere 2008, 18–36.
 Ryynänen, Aimo: Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämisvaihtoehdot. Edita Publishing Oy. Helsinki.

3.2 Rakenteet muuttuvat

3.2.1 Kuntarakenteen muutos

Laki kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta (169/2007, HE 155/2006 vp.) tuli voimaan 23.2.2007 ja on voimassa vuoden 2012 loppuun. Lain tavoitteena on vahvistaa kuntarakennetta yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Kuntien yhteistoiminnan

vahvistamiseksi kunnat voivat perustaa yhteistoiminta-alueita, jotka muodostuvat työssäkäynti- tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, tulee olla vähintään noin 20 000 asukasta. Kuntien tulee ryhtyä toimenpiteisiin mainittujen väestöpohjavaatimusten toteuttamiseksi tekemällä kuntaliitoksia ja perustamalla kuntien yhteistoiminta-alueita.

Laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen turvaamiseksi maa jaetaan erikoissairaanhoidolaissa tarkoitettuihin kuntayhtymiin, joiden tulee kunnan osoittamassa laajuudessa vastata erikoissairaanhoidolaissa ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa säädetyistä tehtävistä. Laissa säädetään myös suunnitteluvälineellisyysuudesta eräillä kaupunkiseuduilla. Lailla siirrettiin valtion järjestettäväksi ja rahoitettavaksi kuluttajaneuvonta, elatusturvalain mukaiset tehtävät elatussopimusten vahvistamista lukuun ottamatta sekä holhoustoimen edunvalvontapalvelut. Valtio on sitoutunut lailla kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamiseen. Laissa on myös säännöksiä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien tilanteen parantamiseen. Kunnat ovat antaneet vuoden 2007 aikana valtioneuvostolle selvityksen kunnan toimenpiteistä koskien yhteistoiminta-alueita ja laajaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluita. Valtioneuvoston tulee antaa vuoden 2009 aikana eduskunnalle selonteko uudistuksen toteutuksesta ja uudistukselle säädettyjen tavoitteiden toteutumisesta.

Sosiaali- ja terveydenhuolto on kuntien laajin toimiala, joten suurin osa kunta- ja palvelurakennemuutoksen edellyttämistä palvelurakenteen muutoksista koskee sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Uudistus tulee vaikuttamaan palvelujen saatavuuteen kunnissa, samalla kun palvelujen sijoittuminen uuden kunnan alueella voi poiketa aikaisemmasta. Esimerkiksi Muistiliiton (ent. Alzheimer-Keskusliitto) neuvontapalveluissa on jo tässä vaiheessa tullut esille tyytymättömyys uuden pinta-alaltaan laajemman kunnan tarjoamiin palveluihin. Hoitopaikkaa on tarjottu uuden kunnan ”uudesta perimmäisestä kolkasta” ts. aikaisemmin kuntaan kuulumattomalta alueelta. Omaiset ovat kokeneet, että välimatka on muodostunut liian pitkäksi ja ”väärään suuntaan”, jonne ei aikaisemmin ole ollut yhteyksiä.

3.2.2 Muita rakenteellisia uudistuksia

Palvelujen siirtymistä tuotettavaksi kuntaa suuremmissa alueellisissa yksiköissä on valtion taholta pyritty tukemaan jo pitkään. Paras-hankkeen ohella on menossa myös muita palvelujen alueelliseen jakaumaan vaikuttavia uudistuksia. Tätä kehitystä tukeva uudistus on myös *Kainuun maakuntahallintoa koskeva kokeilu*, joka tuli voimaan 1.6.2003. Kokeilun tarkoituksena on saada kokemusta maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista maakunnan kehittämiseen, peruspalvelujen järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, maakunnan ja valtion keskus-

hallinnon suhteeseen sekä kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan. Kokeilu-alueella asui kokeilun alkaessa vajaa 90 000 asukasta.

Kokeilulain perusteella maakunnan tehtäväksi siirrettiin pääosa siihen kuuluvien kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista perustamalla erityinen Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä. Kokeilun on katsottu merkitsevän huomattavaa rajoitusta kunnalliseen itsehallintoon suhteessa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin käytännössään (PeVL 42/1998 vp.) katsonut muun muassa yksittäisen kunnan äänivallan merkittävänkin leikkaamisen kuntayhtymässä olevan mahdollista. Tulkin-ta sallii merkittävästi peruskirjaa laajemman itsehallinnon rajoittamisen. Kokeilun arvioinnissa tulee valiokunnan mukaan ottaa huomioon Kainuun erityisolosuhteet, väestöpohja, aikaisempi alueellistumiskehitys Suomessa sekä se, että kunnat osallistuva kokeiluun vapaaehtoisesti. Huomattava on myös, että maakuntavaltuuston päätösvaltaa käyttää asukkaiden neljäksi vuodeksi kerrallaan valitsema maakuntavaltuusto. Näillä perusteilla kokeilun ei ole katsottu olevan ristiriidassa perustuslain kunnallista itsehallintoa koskevan säännöksen kanssa. Kokeilusta tehdyn väliarvion (24.4.2007) mukaan siihen osallistuvien kuntien yhtenäisen palvelutason saavuttaminen sosiaali- ja terveystalveissa ei ole kaikilta osin onnistunut. Palvelujen saatavuus ja taso on joissakin kunnissa myös heikentynyt tai maksut nousseet enemmän kuin muualla, mikä on aiheuttanut kunta- tai palvelukohtaista tyytymättömyyttä kokeiluun. Palvelujen kehittämistyön on kuitenkin arvioitu olevan vasta alussa. Kokeilu jatkuu vuoteen 2012.

Aluehallinnon uudistamishankkeessa (ALKU) jaetaan valtion aluehallinto kahteen viranomaiseen samalla, kun maakunnan liittojen toimivaltaa vahvistetaan aluekehittämistyössä. Nykyisten lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien tehtävät organisoidaan uudelleen. Uudet viranomaiset ovat 18.11.2008 tehdyn päätöksen mukaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja Aluehallintovirasto. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialueita on 15 (Lappi, Kainuu, Pohjois-Pohjanmaa ja Keski-Pohjanmaa, Pohjanmaa, Etelä-Pohjanmaa, Keski-Suomi, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala, Etelä-Savo, Pirkanmaa, Satakunta, Varsinais-Suomi, Etelä-Karjala ja Kymenlaakso, Kanta-Häme ja Päijät-Häme ja Uusimaa ja Itä-Uusimaa). Myös keskusten päätoimipaikoista on päätetty kuitenkin siten, että kaikki vastuualueet eivät kuulu kaikkien päätoimipaikkojen tehtäviin. Hankkeen jatkovalmistelun painopiste on siirtymässä alueille. Uudistus tulee voimaan vuoden 2010 alussa. Alueilla asuvien ihmisten kannalta todennäköisesti suurimpia muutoksia aiheutuu mahdollisista työvoima- ja elinkeinokeskusten toimintaan tulevista muutoksista.

Koko maata ja väestöä koskeva uudistus on *terveydenhuoltolakiuudistus*, josta annetun työryhmämietinnön (STM 2008:28) perusteella on tarkoitus antaa asiaa koskeva lakiesitys uudeksi terveydenhuoltolaiksi. Siinä kansanterveyslaki ja erikoissairaanhoidon laki yhdistettäisiin uudeksi terveydenhuoltolaiksi. Ehdotus koskee

yksinomaan terveydenhuoltojärjestelmän rakenteita, ei sen sisältöä. Kuntiin, yhteistoiminta-alueeseen ja sairaanhoitopiiriin (laajan väestöpohjan kuntayhtymä) perustuvassa mallissa kunta voisi järjestää kansanterveystyön itse tai muodostamalla yhteistoiminta-alueen, joka vastaisi kansanterveystyöstä. Sairaanhoitopiiri vastaisi erikoissairaanhoidosta. Työryhmän ehdotuksen mukaan sairaanhoitopiirissä tulisi olla vähintään noin 150 000 asukasta ja saman yhteistoiminta-alueen kuntien tulisi kuulua samaan sairaanhoitopiiriin. Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraatio toteutuisi tuomalla erikoissairaanhoidon konsultaatiota kuntaan tai yhteistoiminta-alueelle sekä perustamalla sairaanhoitopiiriin perusterveydenhuollon yksikkö. Sairaanhoitopiiri ja kansanterveystyöstä vastaava kunta tai yhteistoiminta-alueen kunnat voisivat sopia, että kunta tai yhteistoiminta-alue vastaa sopimuksen mukaisesta perustason erikoissairaanhoidosta. Terveyspiiriin perustuvassa mallissa kunnat muodostaisivat terveyspiirin, joka vastaisi kansanterveystyöstä ja erikoissairaanhoidon järjestämissopimuksessa sovitusta osasta erikoissairaanhoitoa.

Työryhmä ehdottaa, että sairaanhoitopiirien ja terveyspiirien yhteinen lukumäärä olisi enintään 20. Erikoissairaanhoidon järjestämissopimuksessa sovittaisiin erityisvastuualueen sisäisestä työnjaosta. Terveydenhuollon neuvottelukunta tekisi ehdotuksen erityistason sairaanhoidon valtakunnallisesta keskittämisestä, minkä pohjalta sosiaali- ja terveysministeriö tekisi päätöksen keskittämisestä. Ehdotus sisältää säännöksen terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, joka velvoittaa kunnat laatimaan poikkihallinnollisen suunnitelman terveyttä edistävästä ja terveysongelmia ehkäisevistä toimista ja niiden toteutumisen seurannasta.

Asiakaslähtöisyyttä lisättäisiin antamalla potilaalle mahdollisuus valita erityisvastuualueella terveydenhuollon toimintayksikkö, jossa häntä hoidetaan. Sairaanhoitopiirin tai terveyspiirin alueen asukkaiden perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon potilasasiakirjat muodostaisivat terveydenhuollon potilastietorekisterin. Ensihoitopalvelun järjestämisvastuu ehdotetaan siirrettäväksi terveyspiiriin tai sairaanhoitopiiriin tehtäväksi. Ehdotukseen ei sisälly sosiaali- ja terveydenhuollolle yhteisiin rakenteisiin velvoittavia säännöksiä. Ehdotetut terveyspalvelujen järjestämisvaihtoehdot ovat kuitenkin sellaisia, että ne työryhmän mukaan myös antavat perustan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisille rakenteille. Esitys on ollut lausuntokierroksella vuoden 2008 syksyllä. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan sitä koskeva lakiesitys tullaan antamaan eduskunnalle vuoden keväällä 2010.

Jos laki toteutuu ehdotuksen mukaisena se tulee muuttamaan nykyisiä terveydenhuollon palvelujen alueellisia järjestämisrajoja. Esityksessä jätetään kunnille mahdollisuus valita yhteistoiminta-alueen tai terveyspiirin välillä, mikä lisää erilaisten toteutumismahdollisuuksien määrää. Koska uudistus on vasta vireillä, sen vaikutuksia on ennen aikaista arvioida. Todennäköistä kuitenkin on, että jos nykyisin omassa kunnassa hoidetut palvelut siirtyvät toiseen kuntaan, selkeästi aikaisempaa pidemmän matkan päähän, tämä vaikeuttaa palvelujen käyttämistä.

Kuten aikaisemmissa luvuissa on todettu, *palvelusetelijärjestelmän laajentamisesta* on annettu eduskunnalle hallituksen esitys sitä koskevaksi laiksi. Järjestelmällä on tarkoitus täydentää muita palvelujen järjestämisvaihtoehtoja ja se laajentaa setelin käytön myös terveydenhuollon palveluihin. Kunnat voisivat esityksen mukaan päättää siitä a) otetaanko palvelusetelijärjestelmä käyttöön, b) siitä min-
kä palvelujen hankkimiseksi palveluseteliä voitaisiin käyttää ja myös c) siitä onko setelin arvo samansuuruinen kaikille vai onko se riippuvainen asiakkaan tuloista. Palvelusetelin ei katsota sopivan palveluihin, joihin asiakas ei itse hakeudu ja joissa myöskään asiakkaan edustaja, lähiomainen tms. ei voi valita palvelua. Tällaisia palveluita ovat esimerkiksi kiireellinen sairaanhoito ja tahdosta riippumaton hoito. Palvelusetelillä järjestettyihin palveluihin ei voi myöskään sisältyä viranomais-
tehtäviä. Kunnan tulisi pitää rekisteriä hyväksymistään palvelujen tuottajista, joilta palveluja voitaisiin setelillä hankkia. Aikaisemman käytännön mukaisesti kunnan tulisi valvoa, että palvelut vastaisivat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kun-
nalliselta toiminnalta.

Asiakkaalla on oikeus kieltäytyä tarjotusta palvelusetelistä, jolloin kunnan on järjestettävä asiakkaan tarvitsemat palvelut muulla tavoin. Kunnan tulisi antaa asiakkaalle päätös tulosidonnaisen palvelusetelin arvosta samalla, kun asiakkaan on tehtävä sopimus palvelusta yksityisen palvelun tuottajan kanssa. Setelin arvon tulee olla asiakkaan kannalta kohtuullinen, jolloin kohtuullisuutta arvioidaan kunnalle vastaavien palvelujen tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin tai ostopalvelujen hintaan. Voimassa olevien säännösten mukaan palvelusetelillä hankittavista palveluista ei voida periä asiakasmaksua. Esityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulaissa maksuttomaksi säädettävissä palveluissa setelin arvo tulisi määritellä sellaiseksi, ettei asiakas edelleenkaan joutuisi maksamaan palveluista. Poikkeuksena olisivat lääkinnällisen kuntoutuksen palvelut, joissa palvelusetelin arvon tulisi vastata yksilöllistä tarvetta vastaavan tavanomaisen apuvälineen arvoa. Kunnalla olisi myös mahdollisuus määritellä setelin arvo yksittäistapauksissa korkeammaksi silloin, kun asiakkaan tai hänen perheensä toimeentulon edellytykset tai lakisääteinen elatusvelvollisuus vaarantuisivat maksettavaksi tavanomaisesti määrättävän omavastuuosuuden vuoksi.

Muissa kuin maksuttomiksi säädetyissä palveluissa asiakkaan maksettavaksi jäävä omavastuuosuus voisi ylittää asiakasmaksulaissa säädetyt omavastuurajan. Esimerkiksi terveydenhuollossa tämä sisältää mahdollisuuden, jonka mukaan seteliä tarjotaan tilanteissa, joissa kunnalla on vaikeuksia järjestää hoito säädettyjen määräaikojen rajoissa. Tällöin setelistä hyötyvät erityisesti ne, joilla on varaa maksaa setelin ja yksityiseltä palvelun tuottajalta ostetun palvelun erotus. Kelan maksaman sairausvakuutuskorvauksen ylittävä osuus tukee selkeästi yksityissektorin laajentumista. Toimeentulotuesta ei ole maksettu yksityissektorin terveydenhuollon palvelujen käytöstä asiakkaalle aiheutuvia omavastuuosuuksia. Jotta toimeentulotuen saajat olisivat samassa asemassa muihin palvelun käyttäjiin nähden sääntelyä tulisi tältä osin muuttaa.

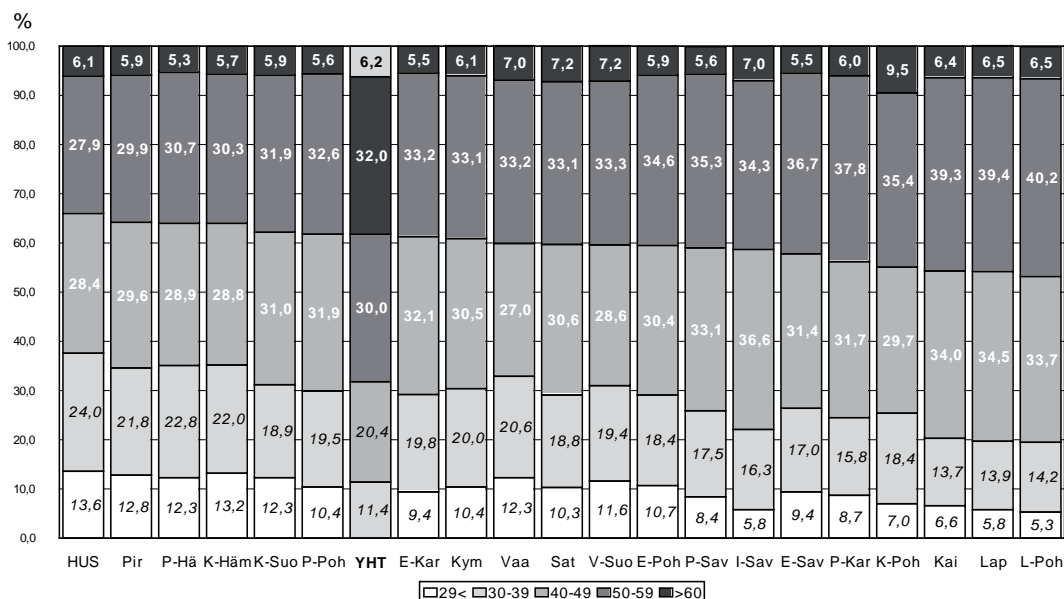
3.2.3 Ammattihenkilöstön saatavuus

Kunnan tai kuntayhtymän tuottaessa palvelut yksi olennaisista rakenteellisista kysymyksistä on, onko alueella saatavissa ammattitaitoista työvoimaa. Työvoimapuula vaikuttaa rakenteellisena kysymyksenä juuri tämän selvityksen kohderyhmänä olevien ”avuttomien” henkilöiden asemaan erityisesti siksi, että heillä ei aina ole mahdollisuuksia hankkia korvaavia palveluita yksityiseltä sektorilta. Ongelma kumuloituu siksi, että samalla kun palvelutarve väestön ikääntyessä kasvaa, sosiaali- ja terveydenhuollon työvoima ikääntyy samanaikaisesti. Puute terveydenhuollon ammattihenkilöstöstä (terveyskeskuslääkärit, sairaalalääkärit, erityisterapeutit) vaikuttaa voimakkaasti palvelujen saamiseen. Haja-asutusalueilla ei ole myöskään käytettävissä korvaavia yksityisiä palveluja julkisten resurssien vähetessä kuten taajama-alueilla. Erityisosaajia on vaikea saada kuntiin etenkin pohjoisessa Suomessa. Sekä sosiaali- että terveydenhuollossa työvoimapuula koskee myös peruspalvelujen henkilöstöä kuten lääkäreitä, psykiatreja ja sosiaalityöntekijöitä, ei vain erityishenkilöstöä.

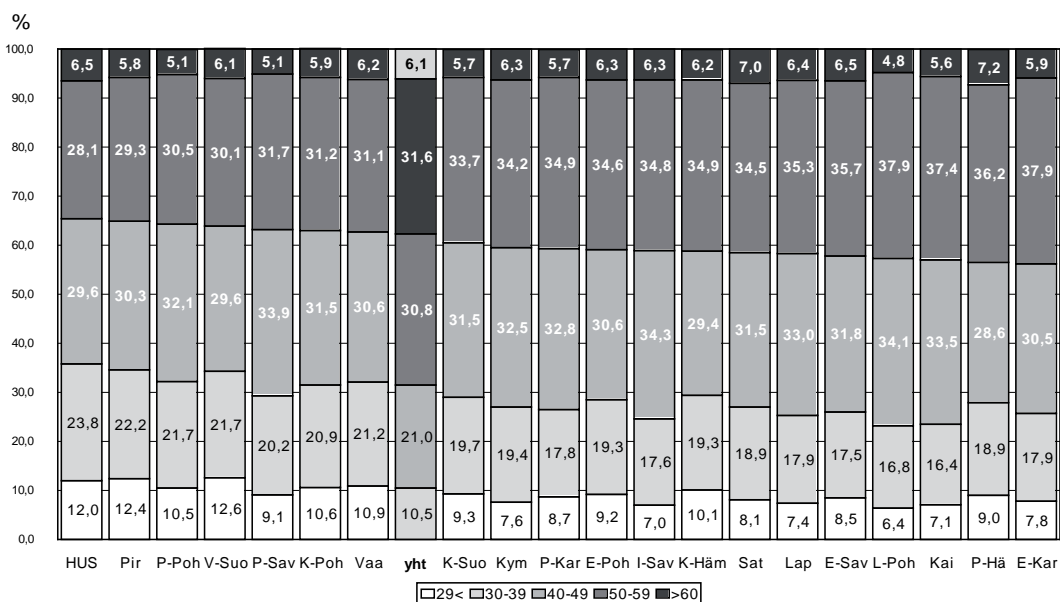
Kuvioissa 2 ja 3 on tarkasteltu sosiaalihuollon ja terveydenhuollon ikäjakamaa kunnissa ja kuntayhtymissä sairaanhoitopiireittäin vuonna 2007. Luvut puhuvat puolestaan. Esimerkiksi sosiaalihuollossa työvoiman ikää koskevat erot nuorinta ikärakennetta edustavan HUS:n ja vanhinta edustavat Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin välillä ovat suuret. Kun HUS:n alueella alle 39-vuotiaita työntekijöitä on sosiaalihuollossa 37 ja terveydenhuollossa 35,8 prosenttia, heitä Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin alueella on sosiaalihuollossa 19,5 prosenttia ja terveydenhuollossa 25,7 prosenttia työvoimasta. Vastaavasti yli 50-vuotiaita työntekijöitä on HUS:n alueen työvoimasta sosiaalihuollossa 34 prosenttia ja terveydenhuollossa 34,6 prosenttia, Länsi-Pohjan alueella heitä on sosiaalihuollossa 46,7 prosenttia ja terveydenhuollossa 43,8 prosenttia. Maan keskiarvo on sosiaalihuollossa alle 39-vuotiaiden osalta 31,8 ja terveydenhuollossa 31,5 prosenttia ja yli 50-vuotiaiden osalta sosiaalihuollossa 38,2 prosenttia ja terveydenhuollossa 37,7 prosenttia.

Riittävän henkilöstön ohella erityisesti palvelujen laatuun vaikuttava kysymys on sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön ammatillinen pätevyys. Niitä koskevat määräykset on annettu laissa sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista (272/2005) ja laissa terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994) sekä sitä täydentävässä asetuksessa (1030/2000). Terveydenhuollon henkilöstö jakautuu laillistettuihin, luvan saaneisiin ja nimikesuojattuihin ammattihenkilöihin. Laillistettu, luvan saanut tai nimikesuojattu ammattihenkilö on oikeutettu toimimaan asianomaisessa ammatissa ja käyttämään asianomaista ammattinimikettä. Nimikesuojattujen ammattihenkilöiden ammatissa voivat toimia muutkin henkilöt, joilla on riittävä koulutus, kokemus ja ammattitaito. Tämä ei kuitenkaan estä, jollei laissa tai lain nojalla annetussa asetuksessa toisin säädetä, laillistettuja, luvan saaneita tai nimikesuojattuja ammattihenkilöitä koulutuksensa, kokemuksensa ja

Rakenteelliset tekijät ja avuttomuus



KUVIO 2. Sosiaalihuollon henkilöstön ikäjakauma sairaanhoitopiireittäin vuonna 2007 kunnissa ja kuntayhtymissä



KUVIO 3. Terveydenhuollon henkilöstön ikäjakauma sairaanhoitopiireittäin vuonna 2007 kunnissa ja kuntayhtymissä

Lähde: Tilastokeskus.

ammattitaitonsa mukaisesti toimimasta toistensa tehtävissä silloin, kun se on perusteltua työjärjestelyjen ja terveyspalvelujen tuottamisen kannalta.

Terveydenhuollon ammattihenkilöiden rekisteriä (TERHIKKI) ylläpitää 1.1.2009 alkaen sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira (aikaisemmin terveydenhuollon oikeusturvakeskus), joka myös myöntää asianomaista ammattia koskevat oikeudet. Rekisterissä olevia henkilötietoja käytetään muun muassa terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontaan (L terveydenhuollon ammattihenkilöistä 24 a § ja 24 b §). Suomen kansalaisten lisäksi virasto myöntää oikeudet EU- tai ETA-alueen ulkopuolella koulutuksen saaneille kolmannen maan kansalaisille.

Terveydenhuoltoa vastaavaa ammattihenkilöiden jaottelua ei sosiaalihuollon ammattihenkilöstöllä ole. Sosiaalihuollon ammatinharjoittamista ei myöskään valvota terveydenhuoltoa vastaavalla tavalla. Jo lähtökohtaisesti väljästi määriteltujen kelpoisuudelle asetettujen vaatimusten merkitystä vähentävät määräykset, joilla hyväksytään myös muu mahdollinen koulutus tms.: kelpoisuudeksi hyväksytään määriteltäviä tutkintoa ”vastaavat opinnot” (sosiaalityö), ”muu vastaava tutkinto” (lähihoitaja), ”soveltuva ammattitutkinto tai muu soveltuva koulutus” (muut sosiaalihuollon ammatilliset tehtävät). Laissa on myös erikseen säädetty mahdollisuudesta poiketa kelpoisuusvaatimuksista (12 §). Vaikka poikkeus on tarkoitettu tilapäiseksi ja sovellettavaksi tilanteissa, joissa kelpoisuusvaatimukset täyttäviä henkilöitä ei ole saatavilla, se käytännössä madaltaa sosiaalihuollon henkilöstölle asetettavia vaatimuksia. Laki ei määrittele ammattihenkilöstön oikeuksia ja velvollisuuksia kuten terveydenhuollon ammattihenkilöstöä koskeva laki. Sosiaalihuollon eri henkilöstöryhmillä ei ole myöskään vastaavaa vahvaa ammatti-identiteettiä kuin terveydenhuollossa esimerkiksi lääkäreillä ja sairaanhoitajilla.

Valvira pitää yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen antajien rekisteriä (YSTERI). Rekisteriä ylläpidetään yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990, 14 §) ja yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetussa laissa (603/1996, 7 §) tarkoitettujen lupa- ja ilmoitusasioiden käsittelyä sekä toiminnan valvontaa ja tilastointia varten.

3.2.4 Rakenteiden muutos ja palvelun käyttäjä

Meneillään olevat rakenteita koskevat uudistukset tulevat lähes kaikki vaikuttamaan palvelujen alueelliseen uudelleen järjestymiseen. Palvelun käyttäjän näkökulmasta keskeisiltä näyttäisivät muutoksen vaikutukset erityisesti *palvelujen alueelliseen saatavuuteen*. Vuonna 2008 julkaistun tutkimuksen mukaan väestön alueellinen keskittyminen ja autoistuminen ovat vähentäneet sairauksiin liittyvien matkakustannusten korvaamisen merkitystä koko väestön näkökulmasta. Niiden merkitys on kuitenkin edelleen suuri kaukana palveluista asuvien, kalliita kulkuvälineitä tai usein sairaanhoidon palveluja käyttämään joutuvien asiakkaiden kannalta etenkin jos sairaanhoidon palveluja hankitaan omaa aluetta kauempaa. Ellei matkakustan-

nuksia korvattaisi, sairaanhoidon palvelujen käytöstä aiheutuisi hyvin erisuuruisia kustannuksia eri osassa maata asuville.

Käytännössä eri alueilla asuvat ovat edelleen keskenään eriarvoisessa asemassa terveyspalvelujen käytössä. Maksetut korvaukset kohdentuvat harvaan asutuille seuduille, sairaalamatkoihin ja iäkkäisiin henkilöihin. Korvaukset kohdentuvat taloudellisesti ja sosiaalisesti heikommassa asemassa oleviin. Valtaosa matkoista ei tule koskaan korvattaviksi siksi, että kustannuksilla on yksittäistä matkaa koskeva omavastuuosuus (v. 2008 9,25 euroa), jonka perusteella lyhyitä tai edullisia matkoja ei korvata. Haettavien korvausten määriä alentavat myös lähellä omavastuuosuutta olevat matkat, joista ei haeta korvausta sen vähäisyyden vuoksi taikka muutoin ilmoittamatta jätetyt matkat. Nämäkin matkat kuitenkin kartuttaisivat vuotuista omavastuukattoa (v. 2008 157,25 euroa), jos ne ilmoitettaisiin. Ilmoittamattomuuden syitä voivat olla myös asiaa koskevan tiedon puuttuminen ja siihen vaikuttava puutteellinen tiedotus. Matkakorvausmenot vastaavat vain kahta prosenttia julkisista terveydenhoitomenoista. Tehtyjen selvitysten mukaan terveyspalvelujen maantieteellinen keskittäminen ja hajauttaminen yhtäältä ja toisaalta avo- ja laitoshoidon välillä tehtävät valinnat heijastuvat myös potilaiden tekemiin matkoihin. Etäisyydellä on yhteys terveyspalvelujen käyttöön. Tutkimusten mukaan sairaanhoidon palvelujen käyttö yleensä vähenee kodin ja hoitopaikan välisen etäisyyden kasvaessa.

Palvelujen alueellinen uudelleen organisointi on menossa terveydenhuollon ohella myös sosiaalihuollossa, jossa ei ole terveydenhuoltoa vastaavaa järjestelmää matkojen korvaamiseksi ja joka kattaa sekä yksityisen että julkisen palvelujen käytön. Alueellistaminen tulisi huomioida myös sosiaalihuollon palveluja tarvitsevien, erityisesti koskien vanhuksia ja vammaisia, jotka voivat tarvita erityisiä kuljetuspalveluja kaikkeen liikkumiseensa. Kehityksen ei heidän kohdallaan tulisi myöskään johtaa siihen, että palvelun saamiseen liittyvät asiointimatkat muuttuvat pelkiksi sairaanhoidon vuoksi välttämättömiksi matkoiksi ja vähentävät heidän sosiaalihuoltolain tai vammaispalvelulain nojalla saamiaan muita tavanomaiseen arkeen liittyviä matkoja.

Ammattihenkilöstön saatavuus on palvelun järjestäjän ongelma erityisesti silloin, kun se myös tuottaa palvelut omana toimintana. Henkilöstön vaihtuvuus ja pula ammattihenkilöstöstä ovat kuitenkin myös yksityisen palvelun tuottajan ongelma, joka heijastuu välittömästi asiakkaisiin. Julkisuudessa ongelman ratkaisuksi on tarjottu lähinnä ulkomaista työvoimaa. Esimerkiksi hoiva- tai sosiaalialan koulutuksen lisäämisestä ei ole käyty keskustelua.

Lähteitä

Palta, Päivi: Kenelle korvataan? Sairauden vuoksi tehtyjen matkojen korvaaminen Suomessa ja eräissä muissa maissa. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 99. Kelan tutkimusosasto. Helsinki 2008.

3.3 Avun oikea-aikaisuus ja laatu

Sekä palvelun saannin myöhästyminen että vääränlainen hoito voivat terveydenhuollossa johtaa viime kädessä potilaan kuolemaan tai vammautumiseen taikka pitkittää hänen paranemistaan. Sosiaalihuollon asiakkaalle palvelun huono laatu tai palvelun saamatta jääminen aiheuttavat yleensä hankaluuksia myös muilla kuin asianomaista palvelua koskeville elämänalueilla. Äärimmillään on aina kyse perustuslain 19.1 §:n turvaaman ihmisarvoisen elämän edellytysten vaarantumisesta. Niinpä sosiaali- ja terveydenhuollossa erityinen rakenteellinen kysymys on, miten nopeasti ja missä ajassa asiakas saa tarvitsemansa palvelut ja vastaako palvelu asiakkaan tarpeeseen.

Palvelun saamatta jäämisen seuraukset voivat yksilötasolla olla merkittäviä, vaikka varsinaisesta perustuslain 19.1 §:n mukaisesta tilanteesta ei olisikaan kyse. Esimerkiksi päihdehuollon palveluja tulisi olla saatavilla silloin, kun asiakkaalla on motivaatio päästä eroon päihderiippuvuudesta, mistä on myös säädetty päihdehuoltoasetuksessa. Jollei palveluja ole, saatetaan menettää kokonaan mahdollisuus asianomaisen henkilön kuntoutumiseen. Kaikissa tapauksissa ajoituksen epäonnistumisesta seuraa ylimääräisiä kustannuksia sekä potilaalle että yhteiskunnalle. Pääosin lainsäädäntö on kuitenkin jättänyt palvelun ajankohdan tapauskohtaiseen harkintaan lukuun ottamatta kiireellistä avun tarvetta.

Aika sisältyy palveluja koskevaan lainsäädäntöön yleensä välillisesti siten, että lainsäätäjä määrittelee tilanteen, jossa palvelun myöntämisen edellytykset täyttyvät. Kiireellisiä tilanteita lukuun ottamatta vasta 2000-luvulla on säädetty, ensin terveydenhuollossa, myöhemmin myös sosiaalihuollossa sekä palvelutarpeen arviointia että palveluun pääsyä koskevista ajoista. Edelleen palveluun pääsyajan kohta sisältää merkittävän määrän harkintaa ja on sosiaalihuollossa pääosin kokonaan sääntelyn ulkopuolella. Rakenteellisina kysymyksinä sekä oikea-aikaisuus että palvelujen laatu ja niitä koskeva harkinta edellyttävät riittävää ammatillisen pätevyyden omaavaa henkilöstöä, mikä liittyy sekä ammattihenkilöstön koulutuksen suunnitteluun, aluepolitiikkaan että julkisten palvelujen rahoitukseen.

3.3.1 Palveluun pääsyä ja järjestämistä koskeva aika

Nimenomaiset ajankohtaa koskevat säännökset on annettu sekä sosiaali- että terveydenhuollon lainsäädännössä kiireellisiksi katsottavista tilanteista. Yleinen kiireelliseen hoitoon pääsyä koskeva säännös on kansanterveyslain 15 b.1 §:ssä, jonka mukaan kiireelliseen hoitoon on päästävä välittömästi. Lain 14 § 1 momentin 10-kohdan mukaan kunnan tulee ”järjestää kiireellinen avosairaanhoido, mukaan lukien kiireellinen hammashoido, potilaan asuinpaikasta riippumatta”. Kiireellisestä hoidosta on säädetty myös erikoissairaanhoidolain 30.2 §:ssä ja potilaslain 4.2 §:ssä.

Terveystenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 15.3 §:n mukaan ammattihenkilön tulee aina antaa kiireellisen hoidon tarpeessa olevalle apua.

Terveyskeskuksen tulee järjestää toimintansa siten, että potilas voi saada arkipäivisin virka-aikana välittömästi yhteyden terveyskeskukseen. Terveystenhuollon ammattilaisen hoidon tarvetta koskevaan ensiarvioon pääsy turvataan kolmen päivän kuluessa yhteydenotosta, jollei arviota ole voitu tehdä ensimmäisen yhteydenoton aikana. Perusterveydenhuollon yhteydessä toteutettavassa erikoissairaanhoidossa hoidon tarpeen arviointi on aloitettava kolmen viikon kuluessa lähetteen saapumisesta toimintayksikköön.

Pääsy hoitoon tulee järjestää kohtuullisessa ajassa, kuitenkin viimeistään kolmessa kuukaudessa siitä, kun hoidon tarve on arvioitu. Potilaalla ei kuitenkaan synny subjektiivista oikeutta hoitoon eikä myöskään oikeutta saada mitä tahansa haluamaansa hoitoa. Enimmäisajat voidaan ylittää suun terveydenhuollossa sekä perusterveydenhuollon yhteydessä toteutettavassa erikoissairaanhoidossa enintään kolmella kuukaudella. Lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen tarpeen arvioinnin perusteella tarpeelliseksi katsottu hoito on pääsääntöisesti järjestettävä kolmen kuukauden kuluessa. Potilaalle on ilmoitettava hoitoon pääsyn ajankohta. Tarvittaessa on laadittava potilaan tutkimusta, hoitoa, lääkinnällistä kuntoutusta koskeva tai muu vastaa suunnitelma, josta ilmenee hoidon järjestäminen ja toteuttamisaikataulu. Erikoissairaanhoidossa on kiireellinen hoito annettava välittömästi. Hoidon tarpeen arviointi on aloitettava kolmen viikon kuluessa lähetteen saapumisesta ja hoito on aloitettava viimeistään kuuden kuukauden kuluessa hoidon tarpeen toteamisesta.

Sosiaalihoitolain 15 §:ssä on erityistä järjestämisvelvollisuutta koskeva säännös, jonka mukaan kunnan on huolehdittava kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa laitoshuollon ja muiden sosiaalipalveluiden järjestämisestä muulleen kunnassa olevalle henkilölle kuin kunnan asukkaalle. Sosiaalihoollon kiireelliseksi katsottavat tilanteet ovat terveydenhuollon kiireellistä hoitoa enemmän tulkinnanvaraisia siksi, että niissä harvoin on kyse hengen vaarasta. Säännöksen nojalla on myönnetty muun muassa toimeentulotukea matkakuluihin kotikuntaan matkustamiseksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön mukaan sosiaalihoitolain 15 §:n tarkoittamiin kiireellisiin tilanteisiin kuuluu kiireellisen majoituksen järjestäminen asunnottomalle henkilölle. Apulaisoikeuskansleri katsoi ratkaisussaan 30.9.2008 Dno 143/1/07, että kunnan oli huomioitava asunnottoman lapsiperheen osalta lastensuojelulain ja sosiaalihoitolain säännökset asumisen järjestämisestä tietyissä tilanteissa. Päätöksen mukaan kantelijan ja hänen lastensa tilanne oli sellainen, että lastensuojelulain ja sosiaalihoitolain säännösten perusteella perheen asuminen oli viivytyksettä järjestettävä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että perusturvalautakunnan tuli huolehtia siitä, että näitä lastensuojelulaissa ja sosiaalihoitolaisissa säädettyjä sitovia velvoitteita noudatetaan. Oikeuskanslerin päätöksen mukaan maksukyvyttömyys, esimerkiksi vuokratästit tai varattomuus eivät voi ol-

la perusteena olla järjestämättä asuntoa. Päätöksen mukaan kunnan tuli lisäksi arvioida olivatko järjestelyt kiireellisen asumisen turvaamiseen kunnassa riittäviä siten kuin säännökset asunto-olojen kehittämistä edellyttivät.

Säännökset sosiaalihuollon palvelun tarpeen arviointiajasta ovat uudempia ja koskevat vain pientä osaa sosiaalihuollon asiakkaista. Sosiaalihuoltolain 40 a §:n mukaan sosiaalipalvelujen tarve on kiireellisissä tapauksissa arvioitava viipymättä. Muissa kuin kiireellisissä tapauksissa kunta on velvollinen järjestämään 75 vuot-ta täyttäneille taikka vammaisuuksista annetun lain 9 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaista hoitotukea saaville eläkkeellä oleville henkilöille pääsyn palvelutarpeen arviointiin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä. Aika lasketaan siitä, kun arvioon oikeutettu taikka hänen laillinen edustajansa tai omaisensa taikka muu henkilö tai viranomainen on ottanut yhteyttä sosiaalipalveluista vastaavaan kunnan viranomaiseen palvelujen saamiseksi. Säännös ei luo subjektiivista oikeutta palvelujen saamiseen, mutta sillä luodaan rakenne, jonka avulla avuntarve voidaan tunnistaa jo mahdollisesti ennakkoon.

Toimeentulotukilain 14 a §:ssä säädetään toimeentulotuen käsittelyajoista. Se koskee sekä tarpeen arviointia että tukea koskevaa päätöstä ja sen maksamista. Kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Päätös on pantava viivytyksettä täytäntöön. Jos hakemus on puutteellinen, asiakkaalle on viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta annettava tai lähetettävä yksilöity kehoitus hakemuksen täydentämiseksi määräajassa. Päätös on annettava viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä täydennyksen saapumisesta.

Jos asiakas ei täydennä hakemusta tai esitä hyväksyttävää syytä täydennyksen viivästykselle, päätös tulee tehdä käytettävissä olevien tietojen pohjalta viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä määräajan päättymisestä. Asiakkaan suostumuksella päätös voidaan tehdä käytettävissä olevien tietojen pohjalta ennen määräajan päättymistä. Toimeentulotukiasiakkaalle tulee järjestää mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen kun asiakas on tätä pyytänyt. Laissa ei ole säädetty menettelystä, mihin asiakas voi turvautua mikäli hänen vaatimukseensa keskustella henkilökohtaisesti sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa ei suostuta. Näissä tilanteissa asiakkaalle jää mahdollisuus ainoastaan kannella kunnan menettelystä.

Myös vammaispalvelulakiin on tulossa palvelutarpeen selvittämistä ja palvelujen järjestämisen ajoitusta ohjaavat säännökset 1.9.2009 alkaen. Muutoksen mukaan vammaispalvelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien tarpeen selvittäminen on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen, kun vammaisen henkilö taikka hänen laillinen edustajansa tai omaisensa, muu henkilö

tai viranomainen on ottanut yhteyttä sosiaalipalveluista vastaavaan kunnan viranomaiseen palvelujen saamiseksi. Vammaisen henkilön tarvitsemien palvelujen ja tukitoimien selvittämiseksi on ilman aiheetonta viivytystä laadittava palvelusuunnitelma siten kuin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 7 §:ssä säädetään. Lain mukaisia palveluja ja tukitoimia koskevat päätökset on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun vammaisen henkilö tai hänen edustajansa on esittänyt palvelua tai tukitointa koskevan hakemuksen, jollei asian selvittäminen erityisestä syystä vaadi pitempää käsittelyaikaa.

Sosiaalihuoltolain 7 luvussa on säädetty sosiaalihuoltoon kuuluvan päätöksentekomenettelyyn liittyvästä muutoksenhausta ja sitä koskevista määräajoista. Viranhaltijan päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada päätös oikaisuna toimielimen käsiteltäväksi ja valittaa toimielimen päätöksestä hallinto-oikeuteen. Joistakin sosiaalipalveluja koskevista päätöksistä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen (esimerkiksi vammaispalvelulain mukaiset subjektiiviset oikeudet), joidenkin valitusoikeus riippuu siitä, antaako korkein hallinto-oikeus valitusluvan (muut kuin subjektiiviset oikeudet vammaispalvelulaissa). Sosiaalihuoltoasetuksen 16 §:n 2 momentin mukaan muutoksenhaut on käsiteltävä kiireellisenä. Säännöksissä ei kuitenkaan ole tarkemmin määritelty mitä tarkoitetaan tässä yhteydessä kiireellisyydellä.

Eduskunnan oikeusasiamies on joissain tilanteissa katsonut, että kolmen kuukauden käsittelyaika ei täytä sosiaalihuoltoasetuksen kiireellisyysskriteereitä. Asiakkaan kannalta kysymys on yleensä välttämättömistä tai ainakin tarpeellisista palveluista ja tukitoimista, jolloin 2 tai 3 kuukauden käsittelyaika on pitkä. Aikaa voi pidentää se, että hallinto-oikeus voi ratkaista oikeuskysymyksen, mutta palauttaa asian lautakuntaan käsiteltäväksi siksi, että asiakysymykset ovat epäselviä. Näin on usein esimerkiksi toimeentulotukea koskevissa päätöksissä koskien vaikkapa huomioon otettavia tuloja. Lainsäädäntöön voitaisiin lisätä selkeä määrittely siitä, missä ajassa muutoksenhaku on otettava käsittelyyn ja missä ajassa toimielimen tulee muutoksenhaun johdosta tehdä valituskelpoinen ratkaisu.

Sosiaalihuoltolain yleisten säännösten ohella sosiaalihuollon palvelun rakenteita määrittävät sosiaalihuollon erityislait. Pääsäännön mukaan säännökset ovat joko yleisiä tai säättävät enintään tilanteista, joissa palvelun saamisen edellytykset täyttyvät. Erityissääöksissä aikaan liittyviä säännöksiä on lasten päivähoidossa ja päihdehuollossa. Lasten päivähoitoa koskevassa laissa aikadimensio sisältyy lasten vanhempien subjektiiviseen oikeuteen saada päivähoitopaikka äitiys-, isyys- ja vanhempainrahakauden päättyttyä. Oikeus päättyy lapsen oppivelvollisuuden alkessa. Kuitenkin kaikissa kunnissa ei pystytä järjestämään päivähoitopaikkaa välittömästi vanhemman niin halutessa, vaan paikkaa joudutaan jonottamaan. Päihdehuoltoasetuksen (653/1986) mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että palveluja on tarvittavassa laajuudessa saatavilla niinä vuorokauden aikoina, joina niitä tarvitaan. Palveluun pääsy tulisi siten turvata koko vuorokauden. Tämä ei käytännössä toteudu.

Koska jokainen on avuton kiireellistä apua tarvitessaan riippumatta siitä miten toimintakykyinen hän muutoin on, palvelun ajoitus ja laatu koskettavat näissä tilanteissa jokaista. Lasten mielenterveyspalveluihin pääsyajoja koskevat säännökset kohdentuvat nimenomaisesti avuttomiin ryhmiin. Vaikka sääntelyn asettamiin vaatimuksiin ei kaikilta osin ole päästy, hoidon tarpeen arviointia ja hoitoon pääsyä koskeneet säännökset ovat purkaneet terveydenhuollon jonoja. Julkisuudessa on epäilty, että tiettyjen toimenpiteiden priorisoiminen johtaa esimerkiksi ehkäisevien palvelujen resurssien vähenemiseen. Myös terveydenhuollon palvelujen saaminen voi olla vaikeaa silloin, kun kyse ei ole kiireellisistä tilanteista tai priorisoiduista palveluista. Ongelma olisi poistettavissa säätämällä myös ehkäisevistä palveluista. Yleinen johtopäätös on, että sääntelyllä voidaan vaikuttaa palveluun pääsyajojen lyhenemiseen. Kun aikojen noudattaminen on viranomaisten vastuulla, säännökset koituvat erityisesti juuri niiden henkilöiden eduksi, jotka ovat kykenemättömiä puolustamaan omia oikeuksiaan silloinkin kun akuuttia palvelutarvetta ei ole.

Akuutissa tilanteessa hoitoon käytettävissä oleva aika erityisesti terveydenhuollossa määräytyy osittain sen perusteella, miten kaukana henkilö fyysisesti on palveluista. Tätä lainsäädäntö ei ota huomioon esimerkiksi siten, että säädettäisiin esimerkiksi terveyskeskusten tai palveluverkon välisistä enimmäisetäisyyksistä. Avun tarpeen kiireellisyyteen liittyvä harkinta korostaa ammatillisen henkilöstön pätevyydelle asetettuja vaatimuksia, mikä tulisi myös huomioida mahdollisista etäisyyksistä annettavissa säännöksissä. Nopea avun saamisen tarve voi johtua myös palvelun luonteesta, mistä on kyse esimerkiksi viimesijaisen toimeentulotuen kohdalla. Ensimmäiset tiedot toimeentulotuen myöntämisestä koskevien aikojen toteutumisesta ovat samansuuntaiset kuin terveydenhuollossa. Aikoja ei ole pystytty kattavasti noudattamaan. Myös nämä säännökset ovat kuitenkin lyhentäneet käsittelyaikoja.

3.3.2 Säättääkö laki palvelun laadusta

Yleinen oletus on, että lainsäädännössä ei ole juurikaan määräyksiä palveluille asetettavista laatuvaatimuksista. Sääntely sisältää kuitenkin myös palvelun laatua koskevia määräyksiä.

Kuntalaissa palvelun laadusta ei ole nimenomaisia säännöksiä. Välillisesti (myös) laatua koskee kuntalain yleinen säännös, jonka mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia alueellaan (1.3 §). Laatu on sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä erityisesti huomioitu silloin, kun kunta ostaa palvelut yksityiseltä palvelun tuottajalta. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) mukaan silloin, kun palveluja hankitaan yksityiseltä palvelujen tuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava sii-

tä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta (3 §).

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain mukaan yksityisiä sosiaalipalveluja antavan toimintayksikön tulee olla terveydellisistä ja muilta olosuhteiltaan siellä annettavalle hoidolle, kasvatukselle ja muulle huolenpidolle sopiva. Toimintayksikössä tulee siten olla riittävät ja asianmukaiset toimintatilat sekä toimintavälineet. Henkilöstön lukumäärän tulee olla riittävä palvelujen tarpeeseen ja hoidettavien lukumäärään nähden. Toimintayksikön henkilöstölle on lisäksi asetettu erityisiä kelpoisuusehtoja siten, että henkilöstön on täytettävä samat kelpoisuusehdot kuin kunnan sosiaalihuollon ammatilliselta henkilöstöltä vastaavissa tehtävissä vaaditaan. Henkilöstöön sovelletaan siten myös kelpoisuutta ja henkilöstön mitoitusta suhteessa asiakkaisiin koskevia säännöksiä.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista koskee sekä julkisia että yksityisiä palveluita. Sen mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa (4.1 §). Laatua turvaa saman pykälän toinen momentti, joka edellyttää, että sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkielenä ja kulttuuritaustansa. Säännös toimii puitesääntelynä myös palvelu- ja hoitosuunnitelmia koskeville määräyksille, joihin asiakkaalle myönnettävät palvelut ja niiden laatu tulee ja voidaan kirjata. Palvelusuunnitelmaa koskevia määräyksiä on asiakaslain lisäksi sosiaalihuoltolakia täydentävässä sosiaalihuoltoasetuksessa ja niiden lisäksi lähes kaikissa sosiaalihuollon erityislaeissa (mm. päivähoito, kehitysvammahuolto, lastensuojelu, päihdehuolto, vammaispalvelut, omaishoito, asiakasmaksut, toimeentulotuki). Laadun toteutuminen edellyttää, että laadun kriteerit kirjataan palvelusuunnitelmaan, joka ei kuitenkaan ole asiakirja, jonka perusteella asiakas voisi suoraan vaatia palveluja tai tukitoimia itselleen.

Sosiaalihuoltolain 11 §:ssä on yleissäännös, jonka perusteella kunnalla on oltava sosiaalihuollon toimintoja varten riittävät ja asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet. Sen sijaan keskeisesti sosiaalihuoltoon kuuluvista tehtävistä säätävässä 13 §:ssä ei mainita lainkaan palvelujen laatua, vaan todetaan, että kunnan on huolehdittava sosiaalihuoltoon kuuluvista tehtävistä sen sisältöisinä ja siinä laajuudessa kuin kulloinkin säädetään. Sosiaalipalveluja määrittelevässä 17 §:ssä lähdetään siitä, että palvelut tulee järjestää sääntelyn mukaisina. Sosiaalihuoltolain perusteella voitaneen vetää johtopäätös, jonka mukaan laatua koskevien määräysten tulee olla lainsäädännössä, jotta ne velvoittaisivat kuntaa.

Sosiaalihuoltoasetuksen 6.1 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan yksilölliset olosuhteet ja erityistarpeet. Sosiaalihuoltolaissa on myös yksittäisten palvelujen laatua koskevia määräyksiä. Tällainen yksittäinen palvelu, on perhehoito. Laatuun liittyvät perhehoidolle asetetut tavoitteet, joiden mukaan henkilölle tulee muun muassa antaa mahdollisuus perheenomaiseen hoitoon ja läheisiin ihmissuhteisiin (25.2 §). Laadun valvontaan liittyy osin myös se, että perhekodin tulee olla saanut toiminnalleen joko lääninhallituksen lu-

pa tai olla kunnan tai kuntayhtymän perhekodiksi hyväksymä yksityiskoti. Perhekodin tulee terveydellisiltä ja muilta olosuhteiltaan olla siellä annettavalle hoidolle sopiva. (26.1–2 §) Sosiaalihuoltolaissa säädetään myös perhekodissa samanaikaisesti hoidettavien määristä sekä siitä tehtävistä poikkeuksista silloin, kun hoidosta, kasvatuksesta tai muusta huolenpidosta vastaa vähintään kaksi hoitopaikassa asuvaa henkilöä ja toisella heistä on määritelty kelpoisuus. (26a §)

Hoidetaanko henkilöä omassa kodissa, palveluasumisyksikössä tai laitoksessa on aina yksilön kannalta elämän laatua koskeva kysymys. Laadultaankin hyvä laitoshoido häviää yleensä hoidolle omassa kodissa tai palveluasumisyksikössä. Sen sijaan palveluasumisen ja oman kodin välillä raja ei ole yhtä selkeä ja lieenee yleensä määriteltävissä tapauskohtaisesti olettaen, että henkilö saa tarpeen mukaisen avun riippumatta siitä, missä hän asuu. Asiasta säädetään sosiaalihuoltolain 39 §:ssä, jonka mukaan sosiaalihuoltoa on ensisijaisesti toteutettava sellaisin toimintamuodin, jotka mahdollistavat itsenäisen asumisen sekä luovat taloudelliset ja muut edellytykset selviytyä omatoimisesti päivittäisistä toiminnoista. Palvelusetelillä ostettavien asumispalvelujen laatua valvotaan myös siten, että kunta hyväksyy ne sosiaalihuollon palvelujen tuottajat, joiden palvelujen ostamiseen kunnan antama palveluseteliä voidaan käyttää. (29a § 1 mom.)

Sosiaalihuoltolain kotipalvelun ja kotisairaanhoidon yhdistämisestä annetun kokeilun säännösten mukaan kunta voi hyväksyä kokeilun vain, jos kokeilu edistää laadultaan hyvien palvelujen järjestämistä (12b § 2 mom. 1 kohta). Kansanterveyslaissa on sosiaalihuoltolakia vastaava säännös siitä, että kokeilu kunta voi hyväksyä kokeilun vain, jos se edistää laadultaan hyvien palvelujen järjestämistä koskien kotipalvelun ja kotisairaanhoidon yhdistämistä sitä koskevassa kokeilussa (13b § 2. mom.) Käytännön kokemusten mukaan kokeilu on johtanut kotipalvelun medikalisoitumiseen siten, että pääpaino kotipalveluissa on siirtynyt kotisairaanhoidon. Perinteinen kotipalvelu kuten asiakkaan avustaminen kotona esimerkiksi siivouksessa ja viihtymisessä on selkeästi vähentynyt. Samanaikaisesti annettavia ja järjestettäviä kotipalveluja on pilkottu osatoimintoihin (kotisairaanhoido, ruokakassipalvelu jne.), joita on samalla kilpailutettu, mistä johtuen kotipalvelujen laadun seuranta on entistä vaikeampaa.

Kotipalvelut myös kohdennetaan kunnissa pääasiassa vanhusväestölle. Lapsiperheille tai mielenterveysongelmallisille suunnattu kotipalvelu on vähentynyt tai sitä ei järjestetä ollenkaan. Kokeilulaki on kuntien kannalta alentanut kustannuksia, mutta asiakkaiden kannalta palvelujen laatu on mahdollisesti jopa laskenut. Laakiin oli määrä liittyä seuranta, jota ei ilmeisesti ole kuitenkaan tehty. Koska kotipalvelu saattaa olla osa ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, sen laatuun ja toteuttamistapoihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Sekä sitä koskevaa sääntelyä että kotipalvelun resursseja tulisi tarkistaa siten, että vanhuksille suunnattu kotipalvelu ei vähennä muiden palvelun tarpeessa olevien ryhmien mahdollisuuksia saada kotipalvelua ja siten, että palvelun sisältö tukee arjen sujumista yksinomaan hoitotoimenpiteisiin keskittymisen sijaan.

Laissa omaishoidon tuesta (937/2005/) ei nimenomaisesti säädetä laadusta. Tuen myöntämistä määrittävät edellytykset asettavat kuitenkin vähimmäisedellytykset tuettavan omaishoidon laadulle. Esimerkiksi hoitajan terveyden ja toimintakyvyn tulee vastata omaishoidon asettamia vaatimuksia, omaishoidon on yhdessä muiden tarvittavien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kanssa oltava hoidettavan hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden kannalta riittävää ja hoidettavan kodin tulee olla terveydellisiltä ja muilta olosuhteiltaan siellä annettavalle hoidolle sopiva. Tuen myöntämisen tulee voida katsoa olevan hoidettavan edun mukaista. Omaishoitosopimuksen purkamisperuste on, että sopimuksen jatkaminen vaarantaisi hoidettavan tai omaishoitajan terveyden tai turvallisuuden, mikä voitaneen katsoa myös laadun vähimmäistasoksi.

Lasten päivähoidosta annetun lain mukaan päivähoitoa voidaan järjestää tätä tarkoitusta varten varatussa tilassa, jota kutsutaan päiväkodiksi. Myös leikki-toimintaa ja muuta päivähoitotoimintaa voidaan järjestää tätä tarkoitusta varten varatussa paikassa. (1 §) Päivähoidon tulee olla terveydellisiltä ja muilta olosuhteiltaan lapselle ja lapsen hoidolle ja kasvatukselle sopiva (6 §). Päiväkodissa ja perhepäiväkodissa hoidettavien lasten määrästä sekä hoito- ja kasvatustehtävään osallistuvasta henkilöstöstä säädetään tarkemmin asetuksella. Asetuksessa määritellään henkilöstön hoito- ja kasvatustehtäviin osallistuvien henkilöiden kelpoisuuksista sekä hoitajien määrästä (samanaikaisesti) hoidettavaa lasta kohden. Lain 8 §:ssä on yksityiskohtaiset määräykset perhepäiväkodissa hoidettavien lasten määrästä ja hoitajille asetettavista kelpoisuusehdoista. Vastuu siitä, että sääntelyn asettamat vaatimukset toteutuvat, on asetuksen mukaan sosiaalihuollon monijäsenisellä toimielimellä (11 §).

Lainsäädäntö asettaa yleensä enintään kehykset sosiaali- ja terveydenhuollossa toteutettavalle laadulle. Säännökset ovat siinä määrin yleisiä, että asiakas ei niiden perusteella voi yleensä pyrkiä parantamaan saamansa palvelun laatua tai valitsee esimerkiksi sillä perusteella, ettei laatu vastaa sääntelyn määräyksiä. Tarkempia ohjeita laadusta on annettu eri palveluja koskevissa keskushallinnon laatusuosituksissa. Suosituksia on muun muassa vanhustenhuoltoon, mielenterveyspalveluihin, kouluterveydenhuoltoon, vammaisten asumispalveluihin, apuvälinehuoltoon ja päihdetyöhön. Myös suositusten toteutuminen jää pitkälle viranomaisen harkintaan.

3.4 Palvelutarpeen arviointi ja määrärahojen mitoitus

3.4.1 Tarpeen mukaiset palvelut

Perustuslaki edellyttää julkisen vallan turvaavan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. (19.3 §) Lainsäädäntö lähtee siitä, että kunnan tulee järjestää palveluja sekä siinä laajuudessa että sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Kuntien tehtävät on jaettu erityisen ja yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluviin tehtäviin. Yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvat palvelut ovat ns. määrärahasidonnaisia palveluja. Järjestämisvelvoite sitoo kuntaa sen päättäessä talousarviosta ja toimintasuunnitelmasta. Vastuu palvelujen järjestämisestä edellyttää, että kunnassa selvitetään tarvittavien palvelujen sisältö ja laajuus. Erityisen järjestämisvelvollisuuden piirissä ovat palvelut tai tilanteet, joissa kunta ei voi kieltäytyä säädetyn velvoitteen toteuttamisesta esimerkiksi puuttuvien voimavarojen perusteella. Kieltäytymistä ei voi perustella sillä, ettei talousarvioon ylipäättään ole varattu määrärahaa tai että tarkoitukseen varatut määrärahat ovat loppuneet. Näissä palveluissa tai etuuksissa on kyse erityislainsäädäntöön perustuvista subjektiivisen oikeuden luonteisista etuuksista. Lakiin perustuva asiakkaan subjektiivinen oikeus ohittaa tällöin kunnan talousarviosta nousevat rajoitukset.

Kunnan velvollisuus riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen edellyttää myös yksilöllisen tarpeen huomioimista päätöksenteossa. Kunnan mahdollisuus harkintaan on laaja sekä sen suhteen minkälaista apua henkilö tarvitsee, että miten tämä apu järjestetään. Harkintamahdollisuus erityisesti avo- ja laitoshuollon palvelujen välillä on säännösten väljyydestä johtuen suuri. Sosiaalihuoltolain mukaan laitoshuoltoa annetaan henkilölle, joka tarvitsee apua, hoitoa tai muuta huolenpitoa, jota ei voida tai ei ole tarkoituksenmukaista järjestää hänen omassa kodissaan muita sosiaalipalveluita hyväksi käyttäen (24 §). Laitoshoidon saattaa käytännössä muodostua palveluasumisen vaihtoehdoksi tai päinvastoin siksi, että laitoshoidon tarpeen tulkinnoissa sitä tarvitsevien ryhmien välillä ja myös ryhmien sisällä on eroja eri kunnissa.

Päätöksiin voi vaikuttaa, ovatko kunnan palvelurakenteet avo- vai laitoshoitopainotteisia silloinkin, kun lainsäädännön tarkoittama laitoshoidon tarkoittaa lähinnä sairaanhoidon tarpeessa olevan henkilön hoitoa laitoksessa. Esimerkiksi vammaispalvelulain mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle palveluasuminen, jos hän välttämättä sitä tarvitsee suoriutuakseen tavanomaisen elämän toiminnoista (8.2 §). Voimassa olevan sääntelyn mukaan erityistä velvollisuutta ei ole silloin, kun henkilö on jatkuvan laitoshoidon tarpeessa. Sairaanhoidon järjestämistä koskeva päätös terveystieteiden tutkimuskeskuksella kuuluu kuitenkin terveystieteiden vastaavan lääkärin toimivaltaan (KTL 17 §, KHO:2003:94). Sosiaalihuollon monijäseninen toimielin ei siten voi päättää laitoshoidosta palvelu-

asumisen vaihtoehtona. 1.9.2009 voimaan tulevan vammaispalvelulain muutoksen yhteydessä palveluasumista koskevaa säännöksen sanamuotoa on muutettu siten, että sen ja henkilökohtaisen avun järjestämisvelvoitetta ei ole, mikäli henkilön riittävää huolenpitoa ei voida turvata avohuollon toimenpitein. Säännösmuutoksen voidaan katsoa painottavan avohuollon ensisijaisuutta.

Myös soveltamisalasäännösten päällekkäisyys esimerkiksi silloin, kun saman henkilön hoito voidaan järjestää vaihtoehtoisesti usean lain nojalla, lisää kunnan harkintamahdollisuuksia. Silloinkin, kun henkilön hoito voi ja on tarkoituksenmukaista kotona, vaihtoehtoja hoitoa tukevien palvelujen järjestämiseen on monia. Tällöin harkintaa sisältyy myönteisessäkin päätöksessä sekä siihen, mitä palvelut ovat että siihen minkä verran niitä myönnetään.

Perustuslain voimaan tulon jälkeen raja kunnan erityisen ja yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien palvelujen välillä on erityisesti terveydenhuollossa madaltunut. Palvelujen riittävyyskysymystä suhteessa palvelutarpeeseen on käsitelty terveydenhuoltoon liittyen useissa korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksissä (esim. ratkaisut KHO:2001:50, 19.10.2001/2352 ja KHO:2002:43 19.06.2002/1516 ja KHO:2002:61 08.10.2002/2393, ks. myös luku 3.4.2). Viimeksi mainitussa ratkaisussa on katsottu, että kaupunki oli voinut evätä lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälinepalvelun antamansa ohjeistuksen nojalla, kun se oli osoittanut asettaneensa palvelut määrärahojen puitteissa etusijajärjestykseen tarkoitukseen varmistaa vaikeavammaisten apuvälinepalvelut ja sen, etteivät apuvälineistä aiheutuvat kustannukset muodostu yhdelle henkilölle kohtuuttomiksi. Apuvälinepalvelulle asetetulle ikäkriteerille oli myös esitetty hyväksyttävä syy. Kaupunki oli osoittanut ottaneensa riittävässä määrin hakijan yksilöllisen tarpeen huomioon. Sosiaalihuollon palveluja koskevassa ratkaisussaan KHO on katsonut, ettei hake-
musta voida hylätä yksinomaan sillä perusteella, että kunta ei ole lainkaan varannut tarkoitukseen määrärahoja (KHO 12.9.1997, taltio 2218).

Sosiaali- ja terveydenhuollossa oikeudellisen harkinnan ja hallinnon tarkoituksiperiä toteuttavan tarkoituksenmukaisuusharkinnan raja on hämärä. Palvelujen saamisen edellytysten arviointi tapahtuu ensisijaisesti muun kuin juridisen asiantuntemuksen perusteella. Esimerkiksi vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin ja tukitoimiin oikeutetun vammaisen henkilön määrittely sisältää useita toisistaan eroteltavia määreitä. Näitä ovat pitkäaikaisuus, henkilön erityiset suoriutumisvaikeudet, tavanomaiset elämän toiminnot ja vamman tai sairauden aiheuttaman tarpeen kautta arvioitu välttämätön tarve. Palveluja tarvitsevan henkilön näkökulmasta on ratkaisevaa, katsotaanko hänen täyttävän nämä kriteerit vai katsotaanko niiden jäävän täyttymättä. Oikeuskäytännöstä saattaa yksittäistapauksissa olla saatavissa jonkin verran tukea arvion tekemiselle. Tämä koskee sosiaalihuollon lainsäädäntöä riippumatta sen velvoittavuuden asteesta ja ehkä vieläkin suuremmassa määrin terveydenhuollon lainsäädäntöä. Taloudellisten voimavarojen niukkuus ja muun muassa väestön ikääntymiskehityksen vuoksi kasvavat palvelutarpeet saatavat näissä oloissa johtaa lakien soveltamiskriteereiden tulkinnan jatkuvaan tiu-

kentumiseen ja siten lakien tosiasiallisen soveltamisalan kaventumiseen, vaikka lainsäädäntöön ei sinänsä olisi tehty muutoksia.

Vammaispalvelulain 8 c §:ään on tulossa aikaisemmin esitetty muutos (HE 166/2008 vp.), joka tulee voimaan 1.9.2009. Säännöksessä on kyse vaikeavammaisen henkilön subjektiivisesta oikeudesta henkilökohtaisen apuun. Apu voidaan järjestää siten, että henkilö palkkaa itse avustajan, jonka kustannukset kunta korvaa. Kunta voi myös myöntää palvelusetelin, järjestää palvelun itse tai hankkia avun muilta palvelun tuottajilta. Henkilökohtainen apu parantaa vaikeavammaisten ihmisten mahdollisuuksia elää yhdenvertaisen yhteiskunnan jäsenenä. Avustajan avulla vaikeavammaiset henkilöt pystyvät tekemään monia niistä asioista, joissa he tässä selvityksessä käsitellyissä tilanteissa olisivat avuttomia ilman avustajaa. Uudistus antaa mahdollisuuden omiin valintoihin ja osallisuuden toteutumiseen sekä parantaa samalla mahdollisuuksia itsemäärämisoikeuteen. Säännös rajaa ulkopuolelleen sellaisen avun tarpeen, joka johtuu ikääntymiseen liittyvistä sairauksista tai toimintarajoitteista. Lain esitöissä korostetaan, ettei mitään tiettyjä sairausryhmiä jätetä lain ulkopuolelle, mutta tulkintaongelmat näyttävät todennäköisiltä. STM:n on ilmoitettu laativan ohjeet lain soveltamisesta. Huomiota kiinnittää se, että tässä ei arvioidakaan haittaa, vaan haitan syntyperustetta.

Lähteitä

Tällä lailla sosiaaliturvaa. Sosiaaliturvan saamisedellytyksistä ja -takeista. Hyvinvointivaltion rajat -hanke. Stakes. Helsinki 2006.

3.4.2 Harkinta määrärahojen mitoituksessa

Sosiaali- ja terveydenhuollon määrärahojen mitoittamista ohjaa kuntalain 65 §. Sen 2 momentin mukaan talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 3 §:n mukaan kunnan on osoitettava voimavaroja valtionosuuden perusteena olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Sosiaalihuoltolaki ja kansanterveyslaki sekä sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädäntö määrittävät tarkemmin kunnan järjestämisvastuun rajat.

Kansanterveyslain 14 §:ssä on yksilöity ne terveydenhuollon toiminnot (terveysneuvonta, tarkastukset, sairaanhoito, mielenterveyspalvelut jne.), jotka kunnan tulee järjestää. Erikoissairaanhoitolain (1062/1989) 3 §:n mukaan henkilön kotikunnan on huolehdittava siitä, että henkilö saa tarpeellisen erikoissairaanhoidon lain mukaisesti. Järjestämisvelvollisuuden täsmällinen sisältö jää ammatillisten tulkintojen ja käytäntöjen varaan. Potilaslain 3 §:n 1 momentissa potilaan oikeus saada terveydentilansa edellyttämää terveyden- ja sairaanhoitoa on rajattu terveydenhuollon käytettävissä oleviin voimavaroihin. Kunnan velvoitteet määräytyvät kuitenkin kansanterveyslain ja erikoissairaanhoitolain. Vastaavaa sidonnaisuutta määrärahoihin ei ole kirjattu sosiaalihuollon asiakaslakiin.

Sosiaalihuoltolain mukaan kunta huolehtii sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkaalleen. Sosiaalipalvelut ovat kunnan lakisääteisiä, pakollisia tehtäviä. STVOL:n 3 §:n säännös merkitsee, että kunnan on varattava määrärahoja kaikkiin lakisääteisiin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin. Osa kunnan järjestettäväksi säädetystä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ovat luonteeltaan ns. subjektiivisia oikeuksia, joissa kunnan järjestämisvastuu on määrärahoista riippumaton. Jakoa subjektiivisiin oikeuksiin ja määrärahasidonnaisiin etuuksiin on pidetty sekä oikeuskirjallisuudessa että eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa erityisesti terveydenhuollossa harhaanjohtavana siksi, että kunnalla on velvollisuus järjestää yksilölliseen tarvearviointiin perustuen sekä kiireellinen että ei-kiireellinen hoito. Esimerkiksi ratkaisussa 1529/4/04 29.9.2004 EOA katsoo, että perustuslain lakisääteisten terveyspalvelujen turvaamisvelvoite tulee ottaa huomioon kunnissa talousarviopäätöksiä tehtäessä ja lakeja sovellettaessa.

Tätä keskustelua on käyty myös liittyen perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaiseen kunnan velvollisuuteen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseen. Esimerkiksi ratkaisussa KHO:2001:50 (19.10.2001/2352) veloitettiin kunta korvaamaan lapselle yksityisesti hankitusta hampaiden oikomishoidosta aiheutuneet kustannukset. Kyse on kunnan julkisoikeudellisesta velvollisuudesta järjestää oikomishoito ja kunnan velvollisuudesta korvata hankittu hoito. Ratkaisua perustellaan muun muassa perustuslailla turvattujen riittävien terveyspalvelujen järjestämisvelvoitteella sekä kuntien velvollisuudella järjestää kansanterveyslain mukainen suun terveydenhoito. Ratkaisussa KHO:2002:43 (19.06.2002/1516) palautettiin kunnalle uudelleen käsiteltäväksi asia, jossa kunta oli evännyt fysioterapiapalvelun saannin pelkästään tiettyyn ikäryhmään kuulumisen perusteella, vaikka henkilöllä oli sairautensa johdosta toimivaltaisen terveyskeskuslääkärin toteama fysioterapiapalvelun tarve. Kunta oli asettanut rajoituksia 18–64-vuotiaiden yksilöterapialle määrärahojen rajallisuuden perusteella. KHO:n mukaan kyse on kunnan julkisoikeudellisesta velvollisuudesta järjestää valittajalle lääkinnällinen kuntoutus. Perustelut vastaavat edellä esitettyä. Myös perustuslain 19 §:n 2 momentista ja 22 §:stä voidaan johtaa kielto tietoisesti mitoitaa määrärahat tiedossa olevaa palvelujen tarvetta vähäisemmäksi (EOA 1803/2000).

Perustuslain säännös riittävistä palveluista koskee myös sosiaalihuoltoa. Kunnan velvollisuudesta riittävien palvelujen järjestämiseen muissa kuin kiireellisissä tapauksissa, ei ole keskusteltu sosiaalihuollossa terveydenhuollon palveluja vastaavalla tavalla. Tämä johtunee sosiaalihuollon palvelujen erilaisesta luonteesta, mikä ei kyseenalaista niiden säätämistä tarvittaessa subjektiivisina oikeuksina. Toisaalta vammaispalvelulakiin tulossa oleva muutos, jolla säädetään vaikeavammaisen henkilön subjektiivisesta oikeudesta henkilökohtaiseen apuun, voidaan nähdä vähintään analogiana terveydenhuollon keskusteluun.

Useimmissa erityislaeissa on säännökset siitä, että kunnan on huolehdittava palvelujen järjestämisestä sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina, kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää (PäivähoitoL 11 § 1 mom., VammaispalveluL 3 §, Päihde-

huoltoL 3 § 1 mom., MielenterveysL 4 § 1 mom. ja A lääkinnällisestä kuntoutuksesta 2 § 1 mom.). Lainsäädännössä ei kuitenkaan tarkemmin kuvata, miten kunnassa esiintyvä tarve tulisi selvittää talousarviota laadittaessa. Tarpeenmukaisten määrärahojen varaamiseen vaikuttavia tietoja saadaan kunnassa aikaisemmin tehdyistä päätöksistä ja hakemuksista sekä niistä tuomioistuimen päätöksistä, jotka koskevat kyseistä palvelua tai tukitoimea. Aikaisemmin, edellisinä vuosina varattujen määrärahojen käytöllä on siten merkitystä arvioitaessa kunnan yleistä järjestämisvastuuta. Yleiseen järjestämisvastuuseen vaikuttavia tietoja saadaan myös sosiaalihuollon asiakkaille tehdyistä palvelusuunnitelmista. Asiakaslain mukaan palvelusuunnitelmassa tulee kuvata sosiaalihuollon asiakkaan palvelujen tarve sekä määrittellä millä tavoin kunta voi tähän tarpeeseen vastata. Palvelusuunnitelman sitovuutta parantaisi, mikäli siinä olisi yksilöity toteutusosa. Asiakas ei voi kuitenkaan suoraan vedota suunnitelmaan, vaan palvelujen järjestäminen perustuu aina asiakkaan hakemukseen ja sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:n tarkoittamaan hake-
musta koskevaan päätökseen.

Yksittäisen asiakkaan on lähes mahdotonta arvioida etukäteen millä tavoin kunta täyttää laissa säädetyn yleisen järjestämisvastuunsa. Yksittäisen kuntalaisen on myös käytännössä mahdotonta valittaa kunnan talousarviopäätöksistä. Kun palvelusuunnitelmilla on osaltaan merkitystä kunnan yleisen järjestämisvastuun toteutumiseen ja kunnan varaamiin määrärahoihin, voitaisiin palvelusuunnitelmiin velvoittavuutta lainsäädännössä korostaa. Palvelusuunnitelma tulee pääsääntöisesti laatia tarvittaessa. Suunnitelmat ovat pakollisia vain muutamissa tapauksissa (kehitysvammahuolto, erityislapset päivähoitossa, omaishoito). Käytännössä niitä ei kuitenkaan laadita etenkään silloin, jos säännös mahdollistaa harkinnan. Suunnitelmien tarkistamista ei myöskään aina tehdä asiakkaan tarpeiden muut-
tuessa. Lainsäädännöllä tulisi muuttaa palvelusuunnitelmien merkitystä päätök-
senteossa ja sitä kautta myös määrärahoja varattaessa.

Kun sosiaalihuoltolain mukaan palvelujen järjestämisvastuu määräytyy kunnassa esiintyvän tarpeen perusteella (sen mukaisessa laajuudessa), voitaisiin sosiaalihuoltolakiin myös lisätä maininnat siitä, miten kunnassa esiintyvää tarvetta so. kunnan yleistä järjestämisvastuuta voidaan arvioida. Tällä voisi olla positiivinen vaikutus määrärahojen mitoitukseen. Jos ”kunnassa esiintyvälle tarpeelle” ja sen määrittelylle saadaan selkeät kriteerit ja mittarit, tämä selkiyttäisi mitä tarkoitetaan kunnan yleisellä järjestämisvastuulla. Tällöin myös kunnan toiminnan ”valvonta” on helpompaa samalla, kun sosiaalihuollon asiakkaalla on mahdollisuus omassa asiassaan ehkä paremmin arvioida, onko kunta täyttänyt yleisen ja erityisen järjes-
tämisvelvollisuutensa.

Lähteitä

Tällä lailla sosiaaliturvaa. Sosiaaliturvan saamisedellytyksistä ja -takeista. Hyvinvointivaltion ra-
jat -hanke. Stakes. Helsinki 2006.

3.5 Palvelujen ohjaus ja valvonta

3.5.1 Kunnan sisäinen päätöksentekojärjestelmä ja toiminnan ohjaus

Kuntaorganisaation sisällä sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii sosiaalihuoltolain mukaan sosiaalihuollon monijäseninen toimielin (6.1 §). Sosiaalihuollon toimielin tekee myös mm. sosiaalihuollon yksilöllistä toimeenpanoa koskevat sopimukset ja muut oikeustoimet (6.3 §). Toimielimelle laissa säädettyä päätösvaltaa voidaan siirtää johtosäännöllä sen alaisille viranhaltijoille. Siirtomahdollisuus ei koske tahdosta riippumatonta hoitoa. Poikkeuksia ovat kiireelliset tapaukset, joissa päätösvalta voidaan siirtää sosiaalityöntekijän pätevyyden omaavalle, asiakastyöhön osallistuvalla, viranhaltijalle. (12.1 §) Päivähoito voidaan siirtää myös jollekin muulle kunnan monijäseniselle toimielimelle, jolloin myös lasten kotihoidon tuesta huolehtiminen on siirrettävä samalla elimelle. Vastaavasti kansanterveystyön toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii kansanterveystyön lain mukaan kunnan määräämä monijäseninen toimielin (6.1 §).

Kuntalain mukaan valtuusto voi johtosäännöllä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille, ellei asia kuulu lain-säädännössä määriteltyihin valtuuston päätettäväksi säädettyihin asioihin. (14 §) Sekä sosiaali- että terveystieteiden lautakunnan ja viranhaltijoiden väliset vastuut ja työnjako määräytyvät viime kädessä kunnallisten johtosääntöjen perusteella. Niiden nojalla määräytyy myös, mikä taho on velvoitettu toimimaan sen jälkeen, kun tieto kiireellisestä huollon tarpeesta tai tilanteesta, jossa olosuhteet edellyttävät huollon toteuttamista, on tullut kunnan tietoon. Kuntayhtymässä päätösvaltaa käyttävät yhtymäkokouksessa jäsenkunnat tai perussopimuksessa määrätty jäsenkuntien valitsema toimielin. Yhtymällä voi olla myös muita perussopimuksen mukaisia toimielimiä. (81 §)

Kunnalla on vastuu siitä, että sen yksityistämässä palveluja, niiden laatu vasta sitä, mitä se olisi kunnan itse tuottaessa palvelut. Kunnan sisällä yksityistämistä ja palvelujen kilpailuttamista koskevat päätökset tehdään yleensä monijäsenisessä toimielimessä. Varsinainen laadun valvonta on pitkälle riippuvainen kilpailutuksen tarjouskilpailun tarjouspyyntöön sisältyneistä palvelua koskevista määrittelyistä sekä kunnan ja kilpailun voittaneen palvelun tuottajan välisestä sopimuksesta. Ellei laadun kriteereitä ole kirjattu näihin asiakirjoihin ja erityisesti sopimuksiin, sitä on vaikeaa valvoa. Valvonta tapahtuu yleensä viranhaltijoiden toimintana.

3.5.2 Keskus- ja aluehallinto palvelujen ohjaajana ja valvojana

Sekä yksityisen että julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Lääninhallitukset suorittavat sosiaalihuoltolain ja terveydenhuollon lainsäädännön määrittämää suunnittelua, ohjausta ja valvontaa oman lääninsä alueella. Valvontasäännökset oikeuttavat lääninhallituksen oma-aloitteiseen valvontaan, joka on ensisijaisesti laillisuusvalvontaa ja kohdistuu kunnille säädettyjen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvelvoitteiden ja palvelurakennetekonaisuuden toimivuuden valvontaan. Laillisuusvalvonnan rinnalla toteutetaan tarkoituksenmukaisuusvalvontaa informaatio-ohjauksen, neuvottelumenettelyn ja tarkastustoiminnan keinoin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa ja valvontavirasto Valvira (31.12.2008 saakka, terveydenhuollon oikeusturvakeskus TEO, joka yhdistettiin Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen kanssa lailla 669/2008, HE 131/2008 vp.) ohjaa ja valvoo terveydenhuollon ammattihenkilöitä heidän harjoittaessaan ammatiaan. Se voi rajoittaa ammattihenkilön ammatinharjoittamisoikeutta tai poistaa sen, peruuttaa ammatinharjoittamista koskevan luvan ja kieltää nimikesuojattua ammattihenkilöä käyttämästä terveydenhuollon ammattihenkilön ammattinimikettä. Ammattihenkilölle voidaan antaa myös kurinpitotoimenä kirjallinen varoitus. Lievempinä (hallinnollisen ohjauksen) keinoina ammattihenkilölle voidaan antaa huomautus tai kiinnittää hänen huomiotaan asianmukaiseen ammattitoimintaan.

Valviran (TEO:n) ohjaus ja valvonta laajeni 1.9.2006 lukien myös terveydenhuollon organisaatioiden toimintaan. Se voi määrätä kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän korjaamaan kansanterveystyön tai erikoissairaanhoidon järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitut puutteet tai velvoittaa poistamaan mainitussa toiminnassa todetut epäkohdat, myös sakon uhalla. Virasto voi myös kieltää tai keskeyttää toiminnan tai sen osan tai kieltää laitteen käytön, jos potilasturvallisuus edellyttää sitä. Se voi antaa kunnalle tai kuntayhtymälle taikka virheellisestä toiminnasta vastuussa olevalle virkamiehelle huomautuksen vastaisen varalle ja kiinnittää valvottavan huomiota toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen ja hyvän hallintotavan noudattamiseen.

Valvira ohjaa ja valvoo myös yksityisen terveydenhuollon toimintayksiköitä. Se voi määrätä terveydenhuollon palvelujen järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitut potilasturvallisuutta vaarantavat puutteet tai muut epäkohdat korjattaviksi tai epäkohdat poistettaviksi, myös sakon uhalla. Virasto voi myös määrätä toiminnan keskeytettäväksi taikka kieltää toimintayksikön, sen osan tai laitteen käytön, jos potilasturvallisuus sitä edellyttää. Yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain mukaan Valvira voi antaa palvelujen tuottajalle tai sen vastaavalle johtajalle huomautuksen vastaisen varalle tai kiinnittää huomiota toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen ja hyvän hallintotavan noudattamiseen.

Yksityisiin sosiaalipalveluihin sovelletaan yksityisten sosiaalipalveluiden valvonnasta annettua lakia. Lakia sovelletaan myös julkisyhteisöjen perustamien likeyritysten tuottamiin sosiaalipalveluihin ja ammatillisiin perheryhmäkoteihin siltä osin kuin siitä ei ole lailla toisin säädetty. Valvontasäännöksiä on myös sosiaalihuoltolaissa ja erityislainsäädännössä muun muassa lastensuojelulaissa, lasten päivähoidosta annetussa laissa, kehitysvammaisten erityishuollossa annetussa laissa sekä päihdehuoltolaissa. Yksityisten sosiaalipalveluiden valvonnasta annettu laki tulee näissä tapauksissa täydentävänä sovellettavaksi. Lakia ei sovelleta perhehoitoon eikä omaishoidon tukeen. Lakia ei myöskään sovelleta yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain soveltamisalaan kuuluviin yksiköihin. Myös vapaaehtoistoiminta jää lain soveltamisen ulkopuolelle. Valvontaviranomaisina toimivat kunnalliset valvontaviranomaiset käytännössä sosiaalihuollosta vastaava toimielin oman kuntansa alueella sekä läänin alueella lääninhallitus.

Käytännössä yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta on etukäteisvalvontaa; päätös- ja lupaharkintaa. Jälkikäteisvalvonta perustuu toiminnan tarkastuksiin, joita voivat tehdä lääninhallitus tai kunnallinen valvontaviranomainen. Asiakkaan kannalta ongelmallista on, että valvontaviranomaisena toimii kunnassa sama toimielin, joka on mahdollisesti kilpailuttanut ulkoistetun palvelun ja valinnut ehkä kokonaistaloudellisesti edullisimman palvelun tuottajan esimerkiksi laadun kustannuksella. Valvontaviranomaisen intressi tällaisessa tilanteessa puuttua epäkohtiin voi olla vähäinen. Yksityisiä palveluja koskevassa valvontalaissa ei ole säännöksiä siitä, millä tavoin valvontatarkastus tulisi suorittaa, toisin sanoen minkälaisiin asioihin valvonnassa tulisi erityisesti kiinnittää huomiota.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto saa 1.1.2010 lukien koordinaativastuun sekä ohjaus- ja valvontavastuuta myös sosiaalihuollon osalta. Pääasiallinen vastuu sosiaalihuollon valvonnasta on edelleen lääninhallituksilla alueillaan. Sellaisten tilanteiden varalle, joissa uuden viraston ja lääninhallitusten informaatio-ohjaus osoittautuvat riittämättömäksi, valvontaviranomaisilla on vastaavankaltaiset toimivaltuudet kuin terveydenhuollon toimintayksiköiden valvonnassa (tarkastukset, määräykset ja pakkokeinot, keskeyttäminen, kiello, huomautus, huomion kiinnittäminen). Valvonta kohdistuu yksityisten palvelujen tuottajien lisäksi kunnan omaan toimintaan ja se kattaa sekä palvelujen järjestämisen että niiden tuottamisen. Silloin, kun kunta toteuttaa järjestämisvelvollisuutensa ostamalla palvelut yksityiseltä palvelun tuottajalta, arvioitavaksi tulevat sekä kunnan järjestämisvelvollisuus että palvelun tuottaminen.

Yksityisten sosiaalihuollon palvelujen valvonta kuuluu sille lääninhallitukselle ja kunnalle, jossa palveluja annetaan. Lainsäädäntö ei sisällä säännöksiä sijoittavan kunnan valvontaoikeuksista tai kuntien välisen vastuunjaon jakautumisesta silloin, kun kunta ostaa toisen kunnan alueella olevan yksityisen palvelun tuottajan palveluita. Myös kunnan tarkastusoikeus alueellaan sijaitsevan yksityisen palvelun tuottajan tiloihin jää säädöstekstin nojalla epäselväksi, mikä saattaa aiheuttaa ongelmia ainakin silloin, kun kunta ostaa itse palveluja kyseiseltä palvelun tuottajalta. Kos-

ka organisaatiomuutoksen ja kokonaan uusien valvontatehtävien samanaikainen aloittaminen ei ole tarkoituksenmukaista, sosiaalihuoltolain, yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaisen ohjaus- ja valvontatehtävän osalta laki tulee kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2010.

Yksityisen sosiaalihuollon palvelujentuotanto kasvaa. Harkittavana on, että Valvira myöntäisi valtakunnallisia lupia toimia sosiaalihuollon palveluntuottajana silloin, kun toiminnanharjoittaja tarjoaa palveluita koko maassa tai useassa läänissä. Yksityisten sosiaalipalveluja tuottavien yksiköiden osalta tavoitteena on koko maan kattava yhdenmukainen lupamenettely esimerkiksi sen suhteen, minkälainen toiminta edellyttää lupaa ja miten luvan antamisen edellytyksiä arvioidaan. Tavoite on myös palvelujen tuottajien näkökulmasta toimintayksikön maantieteellisestä sijainnista riippumaton tasapuolinen kohtelu. Myös kansalaisten kannalta tavoite on palvelun käyttäjien yhdenvertainen asema.

Myös sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes ja kansanterveyslaitos KTL yhdistettiin vuoden 2009 alussa uudeksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitokseksi THL:ksi (668/2008). Näillä virastoilla ei ollut kuntien valvontaan liittyviä tehtäviä. Erityisesti palvelujärjestelmän osalta Stakes on toiminut kuntien suhteen ns. informaatio-ohjaajana. Vaikka uudelle laitokselle ei anneta lakiin perustuvia normiohjaukseen liittyviä valtuuksia, laitoksesta annettu laki korostaa tiedon tuotannon kautta toteutuvaa laitoksen ohjaavaa roolia.

3.6 Avuton asiakas ja sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteet

Väestön ikääntyminen lisää erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tarvetta. Se näkyy myös samanaikaisena sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön ikääntymisenä ja eläkkeelle jäämisinä. Konkreettinen kysymys on, miten voidaan tyydyttää kasvavat palvelutarpeet ja mistä saadaan riittävästi työvoimaa. Keinoiksi ammatillisen henkilöstön vajauksen täyttämiseen on nähty palvelujen yksityistäminen, niiden tuottaminen entistä suuremmissa yksiköissä, tietoteknologian käytön lisääminen ja ulkomailta tuotava hoitohenkilöstö. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ammatillisen henkilöstön koulutuspaikkojen lisäämistarpeesta ei keskustella. Lainsäädännöstä käsin tarkasteltuna palvelujen yksityistäminen on saanut vauhtia EY-säntelyn kautta kansalliseen lainsäädäntöön tulleen palvelujen kilpailuttamisveloitteen seurauksena. EY-säntelyn merkitys on suuri myös tietoteknologian, sähköisen asioinnin ja viestinnän kansallisessa toteuttamisessa.

Sekä tietoteknologian kehitykseen, kilpailuttamiseen sisältyvään tuloksellisuuden odotukseen että kasvavaan henkilöstövajaukseen liittyy monia kysymyksiä,

joita lainsäädännössä ei ole ratkaistu, mutta jotka uhkaavat erityisesti avuttomien henkilöiden perusoikeuksia.

Yksi avuttomien henkilöiden kannalta keskeisistä asioista liittyy kysymykseen *inhimillisen avun ja teknologian välisestä suhteesta*. Teknologia mahdollistaa henkilön elintoimintojen seuraamisen etäältä silloinkin, kun kyse on kriittisestä tilanteesta. Varsinaisen hoidon ja hoivan antamiseen tarvitaan aina ihminen. Teknologia mahdollistaisi myös ihmisten jatkuvan seurannan heidän omassa kodissaan, palveluasunnossa tai laitoksessa. Yksityisyyden suoja, kotirauha ja fyysinen koskemattomuus ovat perustuslailla turvattuja oikeuksia ja kuuluvat myös avuttomille henkilöille. Pelkkä seuranta ei myöskään riitä silloin, kun henkilö tarvitsee apua. Etäisyyksien päässä tapahtuva seuranta pystyisi lähinnä enintään jälkikäteen osoittamaan mitä tapahtui. Taloudellisiin tai resurssien vähäisyyteen vetoamalla ei voida loukata perustuslain turvaamia oikeuksia, joihin edellisten lisäksi kuuluu myös 19.1 §:ssä turvattu huolenpito, silloin kun henkilö ei itse kykene siitä huolehtimaan. Siirrettäessä laitoshoidossa olleita henkilöitä avohuollon piiriin tulee huomioida, että se ei ole em. perustuslain säännöksen nojalla mahdollista, jollei riittäviä tukipalveluita pystytä järjestämään.

Erityisesti vanhustenhuollossa ovat yleistyneet hälytysrannekkeet, joiden turvin vanhukset, pitkäaikaissairaat tai vammaiset voivat asua kotonaan silloinkin, kun heillä on erilaisia, vakavia sairauksia tai he ovat jopa vuoteeseen sidottuja. Henkilö voi rannekkeen avulla hälyttää apua tai ranneke viestittää teknisesti avun tarpeesta esimerkiksi henkilön kaatuessa. Vaikea eettinen kysymys on, kuinka sairas tai missä määrin apua tarvitseva henkilö voidaan jättää kotiinsa rannekkeen turvin ilman, että kyse on rikoslain tunnusmerkistön täyttävästä heitteillepanosta tai julkiselle vallalle kuuluvasta perustuslain 19.1 §:n mukaisen huolenpitovelvoitteen laiminlyönnistä. Kotona asuminen voi edellyttää esimerkiksi dementoivaa sairautta sairastavan henkilön lukitsemista kotiinsa. Käytännössä myös henkilöt, jotka eivät kykene liikkumaan omin avuin, ovat vankina omassa kodissaan esimerkiksi kaupungeissa, joissa avonaiset ovet voivat muodostaa rikosoikeudellisen turvallisuusriskin. Teknologia mahdollistaa sen, että henkilö ehditään todennäköisesti elvyttää pysymään edelleen hengissä, jos hän saa sairauskohtauksen tai häntä kohtaa tapaturma. Mutta onko hänen elämänsä inhimillistä ja onko tällaisen henkilön elämä perustuslain 19.1 §:n tarkoittamassa mielessä ihmisarvoista, vai pakeneeko julkinen valta vain teknologian turvin sille kuuluvaa vastuuta?

Teknologian mahdollistamalla apuvälineillä pystytään kompensoimaan joko kokonaan tai osittain erilaisia toimintakyvyn rajoituksia, jotka mahdollistavat kotona asumisen, mutta myös muun arkeen kuuluvan toiminnan henkilöille, jotka aikaisemmin olisivat joutuneet rajoitteidensa vuoksi laitokseen. Silloin, kun sosiaali- tai terveydenhuolto ei järjestä (lainaa/maksa) apuvälineitä, teknologian käytön täysimittaisen hyödyntämisen este voi olla sen hinta. Henkilö, joka ei koskaan ole ollut työelämässä, kuten on usein vammaisten henkilöiden kohdalla, on yleensä

hyvin pienituloisen. Myös kansaneläkettä saaville tai muutoin pienituloisille eläkeläisille esimerkiksi tietokoneen hankinta voi olla taloudellisesti ylivoimaista.

Toisaalta silloin, kun henkilö ei käytä tai tarvitse varsinaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita, esimerkiksi kotona asumista helpottavista välineistä ja laitteista on vaikea saada tietoa. Ulkomailla käytetään vanhustenhuollossa esimerkiksi kuvaa välittäviä verkkoyhteyksiä, joilla vanhukset voivat olla yhteydessä muualla asuviin lapsiinsa, sukuunsa tai ystäviinsä. Tämänlaatuisten teknologian avulla voidaan lievittää yksinäisyyttä tai estää masentumista. Vaikka teknologia ei korvaa inhimillistä vuorovaikutusta se voi välittää sitä. Kysymys on, miten voidaan taloudellisesti turvata avuttoman henkilön tarvitsemat ja teknologian mahdollistamat ratkaisut ja miten heille saadaan riittävä tuki niiden itsenäiseksi käyttämiseksi.

Helsingin Sanomat kirjoitti vuonna 2008 vuoteeseen sidotusta vanhuksesta, joka oli lukittuna esitetyin tavoin omaan kotiinsa ja jonka luona kävi päivittäin useita kertoja kodinhoitaja. Noin kymmenen vuoden aikana hänellä oli kirjanpionsa mukaan ollut yli 500 hoitajaa. Ulos hän ei silti ollut päässyt useisiin vuosiin. Kotiin annettavissa palveluissa yksi ongelma on henkilöstön vaihtuvuus. Toisaalta kilpailuttaminen pirstoo palvelut esimerkiksi siivous, ruoka-, kuljetus- ja hoivapalveluihin, jolloin samankin päivän tai viikon aikana vanhuksen tai vammaisen kotona voi käydä useita erilaisten palvelun tuottajien edustajia. Päivä rytmittyvät jokapäiväisten arjen palvelujen ympärille palvelun tuottajien aikataulujen mukaan. Omista tarpeista lähtevälle elämänhallinnalle ei ole aikaa tai mahdollisuutta samalla, kun yksityisyyden suoja tai kotirauha ovat uhattuina.

Yksi ihmisen inhimillisistä piirteistä on, että uusi tieto on useimmille helpompaa vastaanottaa suusanallisen viestinnän kautta toisen ihmisen kertomana kuin lukemalla. Tämä ei koske vain avuttomia henkilöitä, vaan kaikkia. Niin juridisessa kuin muussakin neuvonnassa saatu kokemus on, että valtaosa kysymyksistä koskee asioita, jotka olisivat luettavissa kirjallisista ohjeista. Mikäli henkilöllä on rajoitteita, jotka vaikeuttavat esimerkiksi kirjallisen viestin ymmärtämistä, olisi kohutuutonta, että henkilökohtaisesti tai puhelimitse tapahtuvista neuvontapalveluista luovuttaisiin. Avuttoman henkilön niin halutessa viranomaisella tulee olla velvollisuus henkilökohtaiseen opastukseen ja puhelinneuvontaan riippumatta siitä missä määrin esimerkiksi viranomaisen verkkosivut sisältävät tietoa sen järjestämisvastuulla olevista palveluista. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja alueellistettaessa tulee turvata mahdollisuus myös alueellistettuja palveluja koskevaan henkilökoh- taiseen neuvontaan omassa kunnassa.

Palvelun oikea-aikaisuus ja laatu

Siihen saako asiakas palvelut oikea-aikaisesti, vaikuttaa palveluun hakeutumisa- jankohta. Hakeutumisaikajankohta on puolestaan sidoksissa siihen, onko asiakkaalla tietoa palvelun olemassa olost, sen sijainnista jne. Terveydenhuollon palvelujen

luonteesta johtuen voidaan olettaa, että myös avuttomat asiakkaat osaavat hakeutua niihin sosiaalihuollon palveluja paremmin. Vaikka vammaisten tai sairaiden lasten vanhempia ei yleisesti ottaen voida lukea avuttomiin asiakkaisiin, heidän mukaansa lasten tarvitsemista palveluista on kuitenkin vaikea saada tietoa. Entä silloin, kun palveluja tarvitseva on itse avuton. Oikea-aikaisuuteen ja palvelutarpeen kiireellisyyteen liittyy kysymys myös siitä, osaako henkilö kuvata asian siten, että palveluhenkilöstö ymmärtää kiireellisen avun tarpeen. Tähän vaikuttaa erityisesti asiakkaan ensimmäisenä kohtaaman henkilön ammattietiikka, asenteet ja ammattitaito. Esimerkiksi palvelujärjestelmien ajanvarauksia on yksityistetty siten, että puhelimeen vastaava henkilöstö ei lainkaan omaa asiakkaan tarvitsemia palvelua koskevia ammatillisia tietoja tai tietoa siitä, minkälaiset tarpeet ovat palvelun saamisen edellytyksenä. Mikäli tarpeen ”arvioinnin” tai sen kiireellisyyden suorittavat tosiasiallisesti nämä henkilöt, asiakkaan suojaksi säädetty lainsäädäntö esimerkiksi palvelutarpeen arvioinnista kääntyy itseään vastaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö ei sisällä säännöksiä, joiden perusteella palvelun järjestäjä voitaisiin saattaa vastuuseen palvelun laadusta, elleivät puutteet muodosta asiakkaan kannalta ilmeistä turvallisuus-, tapaturma- tai terveysriskiä. Laatu on suhteellinen käsite. Yksi mahdollisuus laatuksiterien korostamiseen olisi laadulle asetettujen edellytysten kirjaaminen palvelusuunnitelmaan. Kunnan omana toimintana tuottamien palvelujen osalta tämä ei välttämättä turvaa laatua, koska valvonta on samalla taholla, joka palvelun tuottaa. Yksityisesti tuotetuissa palveluissa laadun valvonta on myös tosiasiallisesti mahdollista, silloin, kun yksityisen palvelun tuottajan kanssa tehtävään sopimukseen kirjataan palveluilta edellytettävät laatuksiterit. Toinen vaihtoehto on, että kunta ilmoittaa, että palveluilta edellytettävä laatu on kirjattu asiakaskohtaiseen palvelusuunnitelmaan. Mikäli sopimus sisältää myös sanktion sopimusrikkeestä, palvelun puutteet laukaistavat sanktion.

Harkinta palvelutarpeen arvioinnissa

Palveluun hakeutumisen peruste on yleensä aina asiakkaan oma arvio palvelutarpeesta, poikkeustapauksissa arvion esittää henkilön omainen tai läheinen. Viranomaisella on velvoite aloitteen tekemiseen palveluun pääsemiseksi vain poikkeustapauksissa. Näitä poikkeuksia voivat olla esimerkiksi tahdonvastaiset toimenpiteet ja lastensuojeluilmoituksen tekeminen. Avuttomien henkilöiden kohdalla kysymys voi olla siitä, että avuttomuuden aiheuttava sairaus tai muu palvelun tarpeen syy estää henkilöä ymmärtämästä omaa palvelutarvetta. Tällaisia tilanteita voi syntyä esimerkiksi mielenterveys- ja päihdeongelmaisilla tai muistisairauksia sairastavien henkilöiden kohdalla. Myös toimeentulotukea koskevat tutkimukset osoittavat, että kaikki tukeen oikeutetut henkilöt eivät hae tukea. Ilmeisesti vastaava tilanne on useimpien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kohdalla; niitä eivät hae kaik-

ki ne henkilöt, jotka tarvitsisivat palveluita ja joilla olisi siihen oikeus. Avuttomien henkilöiden oikeuksien turvaaminen tässä suhteessa edellyttää, että lainsäädäntöön kirjataan viranomaisen velvoite aloitteen tekemiseen silloin, kun tarve tulee esille muun viranomaisasioinnin tai palvelun yhteydessä. Tällä voitaisiin parantaa myös avuttomien henkilöiden mahdollisuutta saada palveluja mahdollisimman ajoissa.

Palvelun järjestäjä suorittaa harkinnan palvelutarpeesta varsinaisen palveluun hakeutumisen jälkeen. Harkinta toimii yleensä silloin, kun käytössä on riittävät resurssit ja palvelut suunnitellaan yhteistyössä asiakkaan kanssa. Esimerkiksi vammaispalveluissa korostetaan sitä, ettei palvelutarpeen arvioinnin tulisi perustua yksinomaan lääketieteelliseen arvioon. Lain tarkoitushan on tukea henkilön selviytymistä tavanomaisessa arjessa. Niin vammaisten kuin monien etenevien sairauksien kohdalla, esimerkkinä muistisairaudet, edellytetään usein myös sosiaalihuollon palveluissa lääketieteellistä diagnoosia palvelujen saamiseksi. Arjen sujumisessa diagnoosi ei kuitenkaan ole aina oikea mittari kertomaan siitä, miten asiakas selviytyy. Arki voi sujua paremmin tai huonommin kuin diagnoosista voidaan päätellä. Viime mainitusta esimerkki on KHO:n ratkaisu, jonka mukaan muistisairas ei tarvinnut vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluja, koska hän pystyi käyttämään julkisia kulkuvälineitä varsinaisen liikuntavamman puuttuessa. Palvelutarpeen arvioinnin tulee perustua kokonaisvaltaiseen arvioon siitä, minkälaista apua henkilö tarvitsee suoriutuakseen.

Resursointi

Palvelun tarpeen ohella järjestämiseen liittyvää harkintaa rajoittavat ja ohjaavat lainsäädäntö, talousarvioon varatut määrärahat ja asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu. Perustuslain mukaan julkisella vallalla on velvollisuus riittävien palvelujen järjestämiseen. Voimassa oleva sääntely ei aina turvaa palveluja niiden tarpeessa olevalle silloin, kun ne ovat ns. määrärahasidonnaisia palveluja. Kokonaan kunta ei voi oikeuskäytännön mukaan luopua jonkin määrärahasidonnaisen palvelun tai tukitoimen järjestämisestä. Kunnat saattavat kuitenkin tietoisesti alimitoittaa palveluun varattavat määrärahat, jolloin alimitoitettu budjetti ohjaa harkintavallan käyttöä siten, että kaikki tehdään halvimalla mahdollisella tavalla. Yksilön mahdollisuus puuttua menettelyyn on vähäinen. Etenkin tilanteessa, jossa kunta on pyrkinyt kohdentamispäätöksillään asettamaan palvelun hakijoita etusijajärjestykseen, ei tehokkaita oikeussuojakeinoja näyttäisi asiakkaalla olevan. Asiakkaalla on periaatteessa mahdollisuus hakea kunnalta hallintoriitana korvausta itse kustantamastaan palvelusta, johon hänellä olisi ollut oikeus ja jonka järjestämiseen kunnalla olisi ollut velvollisuus. Avuttomalle asiakkaalle ei ole useimmiten kuitenkaan mahdollista perätä oikeuksiaan hallintoriitana tai muutoin oikeusteitse.

Resursseista päätetään kunnan talousarviossa. Määrärahojen mitoittamiseen vaikuttaa muun muassa se mitkä ryhmät osaavat parhaiten tuoda asiansa kunnal-

listen luottamushenkilöiden tietoon. Mitä avuttomammista henkilöistä on kyse, sitä huonommin he yleensä osaavat ajaa omaa asiaansa. Palvelun siirtäminen esimerkiksi kuntayhtymän hoidettavaksi, heikentää kuntalaisen mahdollisuuksia vaihtaa palveluihin ylipäätään tai niiden resursointiin. Niiden henkilöiden, joiden kyky puolustaa itseään on riittämätön, ainoaksi turvaksi jää, että heidän oikeuksistaan on säädetty riittävällä tarkkuudella.

Rakenteet ja harkinta palvelun järjestämistavoissa

Kotikuntalain säännöksiä tulkitaan useissa kunnissa siten, että laitoshoidtoa tai palveluasuntoa tarvitsevan henkilön mahdollisuudet valita asuinpaikkansa ovat rajoittuneet huolimatta perustuslain asumispaikan valintaoikeutta koskevista säännöksistä ja KHO:n asiaa koskevista päätöksistä. Harkinta rajaa palvelun vain ja ainoastaan omassa kunnassa järjestettäviin palveluihin. Kotikuntalain säännöksiä tulisi täsmentää vastaamaan tältä osin perustuslain ja KHO:n linjauksia.

Käytännössä esiintyy myös tilanteita, joissa henkilö oleskelee muussa kuin kotikunnassaan, mutta enempää kotikunta kuin tosiasiallinen oleskelukuntakaan eivät suostu palveluja järjestämään esimerkiksi silloin, kun on kyse alle vuoden kestävästä opiskelusta toisessa kunnassa. Harkinta jättää asiakkaan kokonaan palvelujen ulkopuolelle. Asiakkaan oikeuksien toteutumisesta tulisi kustannusten jakautumisesta tai korvaamisesta sääätä myös näissä tilanteissa. Lainsäädäntöön tulisi myös lisätä säännökset korvausvastuun määräytymisestä ei-kiireellisissä tilanteissa.

Asuinpaikan valintamahdollisuuden ohella perustuslaki turvaa myös asumisen omatoimista järjestämistä. Omatoiminen asuminen voi jäädä toteutumatta siksi, että sopivia asuntoja eri tavoin toimintarajoitteisille ei ole riittävästi. Asumispalveluihin pääsemiseksi voi kunnissa olla kymmenien jopa muutaman sadan hengen jono. Esimerkiksi vammaisen henkilö voi joutua jonottamaan asuntoa kuukausia, jopa vuosia. Kun asuntoa viimein tarjotaan, kieltäytyminen merkitsisi joutumista jonon hänelle, jolloin ei ole muuta mahdollisuutta kuin hyväksyä tarjottu asunto vieraalta paikkakunnalta täysin ventovieraiden henkilöiden kanssa. Sääntelyä tulisi tarkentaa siten, että tämänkaltaiset tilanteet voidaan välttää.

Palvelujärjestelmän rakenne ja sen muutokset

Euroopan unionin piirissä *hallinnon avoimuuden katoamista* on pidetty erittäin ongelmallisena. Vireillä olevien kunnallisia palveluja koskevien lainsäädäntöuudistusten nojalla voidaan päätellä, että vastaava kehitys on tapahtumassa myös Suomessa. Kuntien keskinäiset sopimukset, vapaaehtoiset tai pakolliset kuntayhtymät, erilaiset alueelliset yhteenliittymät, palvelujen yksityistäminen ja kuntien ja palvelun tuottajien väliset sopimukset tekevät lähes mahdottomaksi seurata esimerkiksi palvelujärjestelmän kehitystä tai vaikuttaa siihen. Kaikkia näitä ratkaisuja perus-

tellaan kunnallisella itsehallinnolla. Mitä kunnallinen itsehallinto tässä tilanteessa on? Kansalaisten näkökulmasta on siirrytty maailmaan, jossa hallintoa hoitaa kunnallisista yhteisöistä, valtiollisista ja alueellisista organisaatioista ja instituutioista koostuva löysä verkosto, jossa on kullakin erilaiset toimijat, tehtävät ja toiminta-alueet. Oman lisänsä asiaan tuo etäisyyksien kasvu. Hallinnon avoimuudesta ei kunnan asukkaiden, tai avuttomien asiakkaiden kannalta voida puhua. Mitä mahdollisuuksia asiakkaalla tai etenkin avuttomalla asiakkaalla on tässä tilanteessa tietää omista oikeuksistaan tai hallita kokonaisuutta siten, että kunnallisten toimintojen valvonta olisi mahdollista? Ovatko hallinnon avoimuuden ohella uhattu- na sekä kunnallinen itsehallinto että yksilöiden perusoikeudet?

Meneillään olevat rakenteita koskevat uudistukset tulevat lähes kaikki vaikuttamaan palvelujen alueelliseen uudelleen järjestymiseen. Palvelun käyttäjän näkökulmasta keskeisiltä näyttäisivät muutoksen vaikutukset erityisesti *palvelujen alueelliseen saatavuuteen*. Matkakustannusten korvaamisen merkitys on suuri kaukana palveluista asuvien, kalliita kulkuvälineitä tai usein sairaanhoidon palveluja käyttämään joutuvien asiakkaiden kannalta etenkin jos sairaanhoidon palveluja hankitaan omaa aluetta kauempaa. Ellei matkakustannuksia niistä korvattaisi, sairaanhoidon palvelujen käytöstä aiheutuisi hyvin erisuuruisia kustannuksia eri osassa maata asuville. Kuitenkin matkakorvausmenot vastaavat vain kahta prosenttia julkisista terveydenhoitomenoista. Etäisyydellä on yhteys terveysterveyspalvelujen käyttöön. Sairaanhoidon palvelujen käyttö vähenee yleensä kodin ja hoitopaikan välisen etäisyyden kasvaessa.

Palvelujen alueellinen uudelleen organisointi on menossa terveydenhuollon lisäksi myös sosiaalihuollossa. Sosiaalihuollossa ei ole terveydenhuoltoa vastaavaa järjestelmää matkojen korvaamisesta. Erityisesti vanhukset ja vammaiset voivat tarvita kuljetuspalveluja kaikkeen liikkumiseensa. Kehityksen ei heidän kohdallaan tulisi johtaa siihen, että palvelun saamiseen liittyvät asiointimatkat vähentävät heidän tavanomaiseen arkeen kuuluvia matkojaan tai että ne kuluvat asiointimatkoihin kokonaan.

Yksityinen vs. julkinen

Palvelujen kilpailuttaminen ja yksityistäminen voivat parhaimmillaan toimia lähtökohtaisten oletusten mukaisesti: asiakas saa laadultaan parempia palveluja, joista kunta maksaa vähemmän kuin ne olisivat maksaneet sen itse tuottaessa palvelut. Erityisesti avuttoman asiakkaan näkökulmasta yksityistämiseen sisältyy myös uhkia, joiden toteutumisen estämiseksi hänellä on keinoja vähän, jos ollenkaan. Yksi niistä on palvelujen pirstaloituminen eri tuottajille, jolloin kenelläkään palvelun tuottajista ei ole kokonaisvastuuta asiakkaan tilanteesta. Jos ja kun palvelun järjestäjä toimii ainoastaan palvelun hallinnoijana ja tilaajana, käytännön tilanteessa vastuun kantavaa tahoa ei ole. Kilpailuttamisesta seuraa myös, että asiakkaan saa-

mia palveluja voi tosiasiallisesti määrittää enemmän palvelun tarjonta kuin asiakkaan tosiasiallinen tarve. Kun jatkuvasta tuottavuuden kasvun vaatimuksesta seuraa jatkuva kilpailuttamisen tarve, asiakas saattaa joutua sopeutumaan toistuvaan palvelun tuottajien ja samalla henkilöstön vaihtumiseen. Pahimmillaan kyse voi olla myös toistuvasta asuin- ja elinympäristön vaihtumisesta. Käytännössä on esimerkkejä myös tilanteista, joissa kunta rajaa palvelun tuottajan kanssa tehtävässä sopimuksessa perusterveydenhuollosta jatkotutkimuksiin lähetettävien potilaiden enimmäismäärän esimerkiksi tiettyyn prosenttiin potilaista samalla, kun sopimusrikkomuksesta määrätään sopimussakko. Tässä tilanteessa häviävät ennen muuta ne potilaat, jotka eivät kykene vaatimaan tarvitsemaansa palvelua.

4 KULUTTAJA JA PALVELURAKENTEET

4.1 Kuluttajansuojan yleinen sääntely

Kuluttajansuojan yleislaki on kuluttajansuojalaki (38/1978), jota sovelletaan kaikkien kulutushyödykkeiden tarjontaan, myyntiin ja muuhun markkinointiin samoin kuin niiden välittämiseen elinkeinonharjoittajalta kuluttajalle (1:1). Kuluttajansuojalain lisäksi kuluttajaoikeuteen kuuluu n. 40 muuta säädöstä, jotka sisältävät kuluttajan asemaan tai markkinointiin vaikuttavia säännöksiä. Kulutushyödykkeellä tarkoitetaan kaikkia tavaroita ja palveluita, joita tarjotaan luonnollisille henkilöille. Myös yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelut ovat kulutushyödykkeitä, joiden markkinointia ja sopimusehtojen kohtuullisuutta arvioidaan kuluttajansuojalain nojalla.

Heikomman osapuolen kannalta keskeisiä kuluttajansuojalain säännöksiä ovat sopimusehtojen sääntelyä, markkinointia sekä tavaran kauppaa ja palveluita koskevat määräykset. Lähtökohta on, että markkinointi ei saa sisältää totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja, eikä olla hyvän tavan vastaista tai sopimatonta. Kulutushyödykkeitä tarjotessa ei saa käyttää sopimusehtoa, jota kulutushyödykkeen hinta ja muut asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen on pidettävä kuluttajien kannalta kohtuuttomana (3:1). Elinkeinoharjoittajaa voidaan kieltää jatkamasta kohtuuttomaksi katsottavan sopimusehdon käyttämistä.

Kuluttajaa suojataan kollektiivisen kuluttaja-aseman perusteella eikä lainsäädännössä yleensä oteta huomioon kuluttajien yksilöllisiä eroja. Myös lasten, vanhusien ja erilaisten toimintakyvyltään vajavaisten henkilöiden oikeudet määräytyvät yleisten säännösten ja kuluttajaoikeudellisten periaatteiden nojalla silloin, kun erityisiä säännöksiä ei ole. Markkinoinnin osalta sääntely kuitenkin muuttui tältä osin viime vuoden lopulla. Kuluttajansuojalain 1.10.2008 voimaan tulleet muutokset (561/2008, HE 32/2008 vp.) kohdentuvat osin juuri avuttomiin henkilöihin. Muutoksella täytäntöön pantiin EY:n direktiivi (2005/29/EY) sopimattomista kauppallisista menettelyistä elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välillä. Lain 2:2 mukaan markkinointi on hyvän tavan vastaista, jos se on selvästi ristiriidassa yleisesti hyväksytyjen yhteiskunnallisten arvojen kanssa erityisesti, jos se loukkaa ihmisarvoa taikka uskonnollista tai poliittista vakaumusta, siinä esiintyy sukupuoleen, ikään, etniseen tai kansalliseen alkuperään, kansalaisuuteen, kieleen, terveydentilaan, vammaisuuteen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai muuhun henkilöön liittyvään seikkaan perustuvaa syrjintää, taikka siinä suhtaudutaan hyväksyvästi toimintaan, jossa vaarannetaan terveyttä, yleistä turvallisuutta tai ympäristöä.

Alaikäisille suunnattua tai alaikäiset yleisesti tavoittavaa markkinointia pidetään hyvän tavan vastaisena erityisesti, jos siinä käytetään hyväksi alaikäisen koke-

mattomuutta tai herkkäuskoisuutta, jos se on omiaan vaikuttamaan haitallisesti alaikäisen tasapainoiseen kehitykseen tai jos siinä pyritään sivuuttamaan vanhempien mahdollisuus toimia täysipainoisesti lapsensa kasvattajina. Hyvän tavan vastaisuutta arvioitaessa otetaan huomioon markkinoinnin yleisesti tavoittamien alaikäisten ikä ja kehitystaso sekä muut olosuhteet. Markkinoinnissa käytetty menettely on sopimatonta, jos se on omiaan selvästi heikentämään kuluttajan kykyä tehdä perusteltu ostopäätös tai kulutushyödykkeeseen liittyvä muu päätös ja johtamaan siihen, että kuluttaja tekee päätöksen, jota hän ei ilman menettelyä olisi tehnyt (2:3, 2-kohta).

Muutoksella säädetään myös aggressiivisten menettelyjen käyttämisen kiellosta markkinoinnissa tai asiakassuhteessa. Tällaisena menettelynä pidetään häirintää, pakottamista ja muuta sellaista kuluttajan painostamista, joka on omiaan johtamaan siihen, että kuluttaja tekee sellaisen ostopäätöksen tai muun sellaisen kulutushyödykkeeseen liittyvän päätöksen, jota hän ei ilman painostamista olisi tehnyt. Aggressiivisuutta arvioitaessa on otettava huomioon menettelyn ajoitus, tapahtumapaikka, luonne ja kesto, uhkaava tai halventava kielenkäyttö tai käyttäytyminen, kuluttajan vastoinikäymisten tai muiden sellaisten henkilöön liittyvien seikkojen hyväksikäyttäminen, jotka heikentävät kuluttajan arvostelukykyä. Painostamisena pidetään valta-aseman käyttämistä suhteessa kuluttajaan painostamistarkoituksessa siten, että rajoitetaan olennaisesti tämän mahdollisuutta tehdä perusteltu ostopäätös tai muu kulutushyödykkeeseen liittyvä ratkaisu. Painostamisesta on tyypillisesti kysymys, kun käytetään hyväksi kuluttajan väsymystä, sairautta tai vanhuuden heikkoutta ja uuvutetaan tämä tekemään sopimus. Painostamista on myös esimerkiksi sellaisten hyödykkeiden tarjoaminen vanhukselle, joita tämä ei pysty enää hyödyntämään ja jotka ovat tarpeettomia tälle. Sopimuksen teon jälkeen painostaminen voi ilmetä esimerkiksi siten, että yhteydenotto elinkeinonharrjoittajaan asiakasvalituksen tekemiseksi on vaikeaa tai jopa mahdotonta. Painostaminen voi ilmetä myös siten, että kuluttaja uhataan perusteetta oikeustoimilla tämän ilmoittaessa tavarassa tai palvelussa olleesta virheestä.

4.2 Terveysvaarat ja -haitat kuluttajakysymyksenä

4.2.1 Elintarvikkeet, alkoholi, tupakka ja terveys

Kulutushyödykkeellä tarkoitetaan tavaroita, palveluksia sekä muita hyödykkeitä ja etuuksia, joita tarjotaan luonnollisille henkilöille heidän yksityistalouttaan varten. Asiakkaan kannalta erityinen merkitys on niillä hyödykkeillä, jotka voivat vaikuttaa hänen terveyteensä tai joihin sisältyy terveysriski. Viime kädessä terveysriskit ja niiden konkretisoituminen sairauksina voivat vaikuttaa elämän pituuteen. Riskit

voivat olla välittömästi tai hyvin lyhyen ajan sisällä terveyteen vaikuttavia (esim. pilaantunut ruoka), jolloin vastuu riskeistä on ensisijaisesti hyödykkeen myyjällä ja valmistajalla. Mitä pidempi aika riskin toteutumisen todennäköisyyteen tarvitaan, sitä enemmän vastuu siirtyy asiakkaalle itselleen (tupakka, alkoholi). Asiakkaan itsensä lisäksi vastuu terveysvaaroista ja -haitoista jakautuu usealle taholle: viranomaisille, elinkeinonharjoittajille ja -tuottajille. Erityisen suojelun tarpeessa terveysriskien suhteen ovat avuttomat asiakkaat. Vastuu terveysvaikutuksista onkin julkisella vallalla erityisesti silloin, kun asiakas ei itse ole kykenevä ottamaan huomioon mahdollisia terveysriskejä tai suojautumaan niiltä. Terveysriskeihin varautuminen tapahtuu pääasiassa rakenteiden kautta ja on luonteeltaan ehkäisevää.

Ruoan valmistukseen, jakeluun ja myyntiin liittyvät puhtaus ja oikeat lämpötilat, pakkaukset ja muut käsittelyyn liittyvät menettelyt, jotka ovat ruoan tuoreuden, säilymisen ja syötäväksi kelpaamisen edellytys. Ruokaan liittyvät terveysvaarat ja -haitat on pyritty lainsäädännöllä ja sen valvonnalla eliminomaan mahdollisimman pitkälle. Siitä johtuen sääntelyä on paljon, se on yksityiskohtaista ja kattavaa. Sääntely ja sen valvonta on olennainen rakenteellinen tekijä, jonka merkitys on sitä suurempi, mitä huonommin henkilö itse kykenee näihin asioihin kiinnittämään huomiota. Keskeinen säädös on elintarvikelaki (23/2006, HE 53/2005 vp.). Lain tarkoitus on suojata kuluttajaa elintarvikkeiden aiheuttamilta terveysvaaroilta ja taloudellisilta tappioilta. Lain soveltamisalaan kuuluvat kaikki elintarvikkeiden tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheet.

Keinoja, joilla elintarvikevalvontaa toteutetaan, ovat elintarvikemääräykset, ohjeet, neuvonta ja tiedotus. Lakiin perustuvan elinkeinonharjoittajan ilmoituksen perusteella viranomaiselle syntyy erilaisia valvontaan liittyviä velvoitteita, mahdollisuuksia määräysten antamiseen ja toimintojen rajoittamiseen. Viranomaisella on laaja tarkastus-, näytteenotto- ja tiedonsaantioikeus. Valvonnan tulee olla jatkuvaa. Elintarvike voidaan asettaa väliaikaiseen tai pysyvään käsittely- ja luovutuskieltoon, poistaa kokonaan markkinoilta tai ottaa haltuun. Myös markkinointi voidaan kieltää. Toimenpiteiden tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko, keskeyttämis- tai teettämishukka. Laeissa on säädetty lainvastaista toimintaa koskevista rangaistuksista. Elintarvikevalvonta kuuluu kansallisella tasolla useiden ministeriöiden ja elintarviketurvallisuusvirasto Eviran tehtäviin, joihin kuuluvat myös erät ilmoitukset ja luvat. Käytännön elintarvikevalvonta tapahtuu kunnissa viranomaistoimintana tai yritysten omavalvontana eräin poikkeuksin.

Asiakkaaseen tai hänen elintapoihinsa välittömästi kohdistuvaa kansallista sääntelyä ruoan tai elintarvikkeiden ostajana ei ole. Mieltymysten ja ruoan laadun ohella ja yksilön valintoihin vaikuttaa markkinointi. Elintarvikelain 9 §:ssä säädetään elintarvikkeen pakkauksessa, esitteessä, mainoksessa tai muulla tavalla markkinoinnin yhteydessä annettavia tietoja koskevista yleisistä vaatimuksista. Tietojen on oltava totuudenmukaisia ja riittäviä, eivätkä ne saa olla harhaanjohtavia.

Elintarvikkeella ei saa myöskään esittää olevan ihmisen sairauksien ennalta ehkäisemiseen, hoitamiseen tai parantamiseen liittyviä ominaisuuksia eikä viitata

sellaisiin tietoihin. Näistä ns. ravitsemus- ja terveysväitteistä on annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY 1924/2006), jota on sovellettu 1.7.2007 alkaen ja jonka siirtymäaika jatkuu 31.1.2010 saakka. Terveysväitteellä tarkoitetaan asetuksessa väitettä, jossa todetaan, esitetään tai annetaan ymmärtää, että elintarvikeryhmän, elintarvikkeen tai sen ainesosan ja terveyden välillä on yhteys. Vastaavasti sairauden riskin vähentämistä koskevalla väitteellä tarkoitetaan terveysväitettä, jossa niiden kerrotaan vähentävän merkittävästi ihmisillä esiintyvän sairauden riskiä. Väitteitä voidaan esittää vain, jos ne täyttävät asetuksen edellytykset, joista yksi on, että väite ei saa rohkaista liialliseen kulutukseen tai suvaita sitä. Esitetty väite on voitava näyttää tieteellisesti toteen. Sairauden riskin vähentämistä koskevia väitteitä ja lasten kehitykseen ja terveyteen liittyviä väitteitä voidaan esittää vain, jos ne on hyväksytty erityiseen hyväksyttyjen väitteiden luetteloon.

Asetuksen preambulan mukaan säännökset pohjautuvat käsitykseen keskivertokuluttajasta. Kuitenkin silloin, kun väite on suunnattu tietylle kuluttajaryhmälle, kuten lapsille, väitteen vaikutuksia tulee arvioida kyseiseen ryhmään kuuluvan keskivertohenkilön kannalta. EVIRA on antanut ohjeen asetuksen soveltamista koskevista siirtymäaajoista ja siitä on annettu myös komission soveltamisohjeet. Terveysväitteet liittyvät muun muassa luontaistuotteisiin ja kysymykseen lääkkeen ja elintarvikkeen välisestä rajasta. Lääkkeeksi luokiteltua valmistetta ei saa pitää kaupan elintarvikkeena. Ohjeellista lääkeluetteloa ylläpitää Lääkelaitos, joka tekee valmistajien luokittelupäätökset ja valvoo lääkevalmisteiden ja lääkelain alaisen kasvirohdosvalmisteiden sekä homeopaattisten ja antroposofisten valmisteiden markkinointia. Sekä elintarvikelaki että lääkelaki ovat erityislakeja, joiden soveltaminen on ensisijaista yleislainsäädäntöön kuten kuluttajansuojalakiin nähden.

Ruoan markkinointia valvovat sekä elintarvike- että kuluttajaviranomaiset. Kuluttajaviranomaiset ovat antaneet ohjeita muun muassa lapsiin kohdistuvasta elintarvikkeiden mainonnasta. Ohjeessa kiinnitetään huomiota erityisesti ruokailutottumusten ja elintapojen terveellisyyttä uhkaavaan markkinointiin.

Alkoholin käyttöön pyritään lainsäädännössä vaikuttamaan lähinnä nuorten alkoholin saantia koskevilla rajoituksilla, joista säädetään alkoholilaissa (1143/1994).⁹ Alkoholilaki asettaa selkeitä rajoituksia alaikäisten, mutta myös alle 20-vuotiaiden alkoholin saatavuudelle. Laissa säädetään erityisistä ikärajoista, jotka koskevat alkoholin myyntiä ja anniskelua. Pääsääntö on, että alkoholijuomaa ei saa myydä kahtakymmentä vuotta nuoremmalle henkilölle. Kahdeksaatoista vuotta nuoremmalle henkilölle ei saa myydä mietoakaan (vähintään 1,2 ja enintään 2,8 tilavuusprosenttia) etyylialkoholia sisältävää juomaa (16 §). 18–20-vuotiaalle voidaan kuitenkin myydä mietoa alkoholijuomaa (enintään 22 tilavuusprosenttia etyylialkoholia). Alkoholin anniskelun ikäraja on osittain matalampi kuin myynnin. Rajoitukset ovat muutoin samat kuin myynnissä, mutta 18–20-vuotiaita kos-

9 Raattiusyölin tavoite on ohjata kansalaisia terveisiin elämäntapoihin ohjaamalla heitä välttämään päihteiden ja tupakan käyttöä (828/1982). Lain merkitys on nykyään vähäinen, eikä se koko väestöön kohdentuvana huomioi erityisesti avuttomia ryhmiä. Koska se ei kuulu kuluttajansuojasääntelyn piiriin, laki on jätetty käsittelyn ulkopuolelle. Päihdehuollon palveluista on säädetty päihdehuoltolaissa (41/1986).

kevia rajoituksia ei ole. 18 vuotta täyttäneille anniskeltavan alkoholijuoman alkoholipitoisuudelle ei ole asetettu rajoituksia. (24 §) Laki kieltää myös alkoholin hallussapidon ja kuljettamisen alle kaksikymmenvuotiaalta. Kahdeksantoista vuotta täyttänyt voi kuitenkin pitää hallussaan ja kuljettaa mietoa alkoholijuomaa. Alkoholilaki mahdollistaa sen, että kunta kieltää alkoholin vähittäismyynnin kunnassa. 1970-luvun jälkeen kunnat eivät ole juurikaan käyttäneet tätä oikeuttaan.

Pitkällä aikavälillä terveyteen vaikuttava hyödyke on tupakka. Tupakkapolitiikan keinot jaetaan tiedottaviin, rajoittaviin ja korjaaviin, joista ennen muuta tiedottavat ja rajoittavat toimenpiteet kohdistuvat yksilöön. Tiedottavaan toimintaan kuuluu tupakanvastainen terveystieteellinen kasvatus. Rajoittavia toimenpiteitä ovat tupakan mainontakielto (sekä suora että välillinen), markkinointia koskevat rajoitukset sekä hinta- ja veropolitiikka. Korjaavina toimenpiteinä mainitaan tupakointiriippuvuuden terveyshaittojen vähentäminen, jota toteutetaan tupakan koostumuksen ja laadun valvonnalla, myyntipakkauksia koskevilla rajoituksilla, ja mainonnan kiellolla sekä väestön suojaamisella ympäristön tupakansavun aiheuttamilta terveyshaitoilta. Keskeinen perustelu on, ettei kukaan saa altistua vastoin tahtoaan tupakansavulle.

Tupakan vähittäismyyntipakkauksessa on oltava toinen seuraavista yleisvaroituksista: 1) Tupakointi on hengenvaarallista tai 2) Tupakointi vahingoittaa vakavasti sinua ja ympärilläsi olevia. Tuotteissa on oltava myös erityisvaroitus. Tupakatuotetta tai tupakointivälinettä ei saa myydä tai luovuttaa kahdeksantoista vuotta nuoremalle. Elinkeinonharjoittajan on laadittava omavalvontasuunnitelma siitä, miten myynti alle 18-vuotiaille estetään. Lain toteutumista valvoo sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirasto Valvira, paikallistasolla kunnat. Tupakan myynti muuttui luvanvaraiseksi 1.4.2009 alkaen. Samalla savukeaskin pienimmäksi myyntikooksi tuli 20 savuketta aikaisemman 10 savukkeen sijaan. Säännöksellä on tarkoitus vaikuttaa erityisesti nuorten tupakointiin.

Alkoholilain tarkoitus on rajoittaa nimenomaisesti alle 20-vuotiaiden alkoholin käyttöä. Muutoin kulutus jätetään yksilön omaan harkintaan. Vastuu käytöstä ja sen seurauksista jää kuluttajalle. Tupakkalaissa ei ole tupakan hallussapidosta alkoholilakia vastaavia alle 18-vuotiaita koskevia säännöksiä. Kohderyhmän alhainen ikä on tupakkalain vastaista markkinointia koskevien seuraamusten koventamisperuste. Muutoinkin tupakkalaki on huomattavan tiukka verrattuna alkoholia ja sen käyttöä koskevaan sääntelyyn. Alkoholilain ja tupakkalain suhdetta yksilön valinnanvapauteen kuvaa toteamus: oman terveyden saa vaarantaa – muiden ei. Siinä alkoholilaki edustaa ensin mainittua, tupakkalaki viime mainittua ajattelutapaa. Molemmissa pyrkimys vaikuttaa asiakkaiden käyttäytymiseen, tapahtuu rakenteiden kautta. Lapsia ja nuoria lukuun ottamatta sääntely ei ota huomioon muita avuttomiksi katsottavia ryhmiä.

4.2.2 Tuoteturvallisuus ja sen valvonta

Käsitteellä tuoteturvallisuus tarkoitetaan lainsäädännössä kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuutta. Myös tuoteturvallisuudessa on kyse kuluttajan terveyteen kohdistuvista riskeistä. Tuoteturvallisuuden tavoitteena on ehkäistä ja poistaa ihmisten terveydellistä turvallisuutta koskevia vaaroja. Toisin kuin Euroopan maissa yleensä Suomessa käsite kattaa tavaroiden lisäksi myös erilaiset kuluttajille tarjottavat palvelut. Lainsäädäntö asettaa tuotteiden ja palveluiden turvallisuudelle erilaisia vaatimuksia. Turvallisuudesta vastaavat tuotteiden valmistajat, maahantuoja ja myyjät, ja viranomaisvalvonta, jota suorittavat muun muassa Kuluttajavirasto ja kuntien paikalliset viranomaiset.

Sekä kulutustavaroita että kuluttajapalveluita koskee laki kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta (75/2004), jolla on implementoitu EY:n yleinen tuoteturvallisuusdirektiivi. Lakia sovelletaan yleislakina silloin, kun erityislainsäädännössä ei ole määräyksiä, joilla pyrittäisiin vähintään samaan turvallisuustasoon. Kulutustavaroita koskee myös suuri määrä tuoteryhmäkohtaista sääntelyä, esimerkiksi lelujen, kosmetiikan tai sähkötuotteiden turvallisuudesta. Erilaisilla kansallisilla ja kansainvälisillä standardeilla on suuri merkitys.

Kuluttajapalvelusten turvallisuutta koskeva sääntely on yleensä väljää, mistä johtuen sääntelyn toteutumista ohjataan Kuluttajaviraston valvontaohjeilla. Ohjeissa on annettu tarkempia määräyksiä eri palvelulajien turvallisuudelle asetettavista vähimmäisvaatimuksista. Tuoteturvallisuusvalvonta jakautuu Suomessa eri hallinnonaloille. Tiettyä tuoteryhmää koskevan erityissääntelyn noudattamista valvoo sääntelyssä erikseen nimetty viranomainen. Esimerkiksi lelujen turvallisuutta valvoo Kuluttajavirasto, sähkölaitteiden turvallisuutta Turvatekniikan keskus jne. Mikäli erityissääntelyä ei ole, tavarán (tai palvelun) turvallisuuteen sovelletaan yleistä sääntelyä ja valvonta määräytyy sen mukaisesti. Paikallistasolla kuluttajapalveluiden turvallisuuden valvontaa suorittavat kuntien terveystarkastajat. Tältä osin sekä sääntely että käytännöt ovat uusia ja vielä kehitysvaiheessa.

Euroopan komissio on viime vuosina aktivoitunut tuoteturvallisuuden suhteen. Komissio mm. ylläpitää yhteisön nopeaa tietojenvaihtojärjestelmää (ns. Rapex-järjestelmä). Se voi myös yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin nojalla ryhtyä tarvittaessa nopeisiin ja tiukkoihin sääntelytoimenpiteisiin, jos kuluttajille aiheutuu vaaraa.

Suomalaisella kuluttajalla lienee todellista jonkin verran optimistisempi kuva markkinoilla olevien tuotteiden turvallisuudesta sekä yleensä että erityisesti siitä, millä turvallisuus varmistetaan. Kuluttajat luulevat viranomaisten valvonnan tapahtuvan etukäteen, mikä voi osittain johtua myös viranomaisten itsensä antamasta tosiasialliseen tilanteeseen ja resursseihin nähden liian positiivisesta kuvasta. Lähtökohta kuitenkin on, että valmistaja, maahantuoja tai myyjä vastaa tuotteen turvallisuudesta, viranomaisvalvonta tapahtuu käytännössä lähinnä pistokokeina.

Avainasemassa on kunkin vastuutahon, esim. maahantuojan oma laadunvalvonta ja -varmistus.

Kuluttajan avuttomuuteen liittyy osittain kysymys tavarasta tai palvelusta kuluttajalle annettavista tiedoista. Tämä korostuu sekä sääntelyssä¹⁰ että siinä, mitä viranomaisvalvonta käytännössä edellyttää. Kuluttajan ei voida odottaa osaavan arvioida esimerkiksi sitä, miten jotakin tiettyä tuotetta tulee käyttää tai mitä suojavälineitä tulee käyttää. Markkinoilla on entistä tehokkaampia (suurienergisiä tms.) koneita ja laitteita. Samalla kuluttajat saattavat osallistua extreme- tms. palveluihin miettimättä etukäteen riskejä, joita heillä ei ole mahdollisuuksiakaan tunnistaa ilman asianmukaista informaatiota. Lähtökohdiltaan keskivertokuluttajakin voi olla täysin avuton tilanteessa, jossa syntyy ongelmia, ellei hän ole tunnistanut riskejä eikä osannut varautua niihin.

Tuotevastuulilla (694/1990) säädetään tuotteesta henkilölle taikka yksityiseen käyttöön tai kulutukseen tarkoitetulle omaisuudelle aiheutuneen vahingon korvaamisesta. Tuote tarkoittaa tällöin irtainta esinettä ja siitä aiheutunutta vahinkoa silloinkin, kun tuote on liitetty toiseen irtaimen esineeseen tai kiinteistöön. Lakia sovelletaan myös sähköön. Osatuotteella tarkoitetaan tuotteen raaka-ainetta ja osaa sekä tuotteen valmistamisessa tai tuottamisessa käytettyä ainetta. Vahingonkorvausta on suoritettava vahingosta, joka on johtunut siitä, että tuote ei ole ollut niin turvallinen kuin on ollut aihetta odottaa. Korvausvelvollinen on pääsäännön mukaan tuotteen valmistaja tai tuottaja. Etenkin avuttoman henkilön kannalta ongelmallista on, että vahinkoa kärsineen on näytettävä toteen: vahinko, tuotteen puutteellinen turvallisuus ja myös puutteellisen turvallisuuden ja vahingon välinen syy-yhteys. Ilman neuvontaa tai tukea tämä ei todennäköisesti onnistu ja ilman niitä avuton henkilö ei välttämättä edes tiedä vahingonkorvauksen mahdollisuudesta.

4.3 Kuluttajansuojan rakenteet

4.3.1 Kuluttajansuojan viranomaisvalvonta

Koska kuluttajaoikeudessa on kysymys kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan suhteesta, kuluttajaviranomaisten toimivalta rajoittuu yksityiseen elinkeinotoimintaan. Kuluttajansuojalaissa säädettyjen kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisten oikeustoimien ala on kuitenkin laaja. Siinä säädetään markkinoinnista, sopimusehdoista, sopimuksen sovittelusta ja tulkinnasta, kuluttajankaupasta, koti- ja etämyynnistä, rahoituspalvelujen ja rahoitusvälineiden etämyynnistä, kulutusluotoista, eräistä kuluttajapalvelusopimuksista, taloelementtien kaupasta ja rakennusurakasta, aikaosuuksien markkinoinnista ja kaupasta sekä lain rikkomisesta seuraa-

¹⁰ VNA kulutustavaroista ja kuluttajapalveluksista annettavista tiedoista eli ns. tietojenantoasetus, 613/2004.

vista rangaistuksista. Kuluttajansuojalain lisäksi kuluttajan asemasta ja oikeuksista on annettu suuri määrä erityislainsäädäntöä: esimerkiksi vakuutuksia koskee vakuutuslakia, matkustamista valmismatkalaki, rautatiekuljetuslaki ja lentoliikenteen ylivarausasetus, saatavien perintää perintälaki, viestintäpalveluita viestintämarkkinalaki, sähkömarkkinoita sähkömarkkinalaki jne. Eräillä toimialoilla toimii erityisviranomaisia, joita ovat aikaisemmin mainitun Elintarvikeviraston lisäksi Energiamarkkinavirasto, Viestintävirasto, Rahoitustarkastus, Vakuutusvalvontavirasto, Lääkelaitos jne. Kuluttajavirastolla ja erityisviranomaisilla on näillä aloilla rinnakkainen toimivalta ja viranomaiset toimivat tarkoituksenmukaisesti yhteistyössä keskenään.

Kuluttajaviraston tehtävänä on kuluttajan aseman turvaaminen ja vahvistaminen. Kuluttajaviraston ylivoimainen toimii kuluttaja-asiamiehenä. Kuluttaja-asiamies valvoo kuluttajan suojaksi säädetyn lainsäädännön noudattamista. Valvonta on kollektiivivalvontaa. Kohteena on elinkeinonharjoittajan toiminta, joka kohdistuu kuluttajiin joukkona, ei yksittäisinä asiakkaina. Yleisimmin kyse on markkinoinnin lainmukaisuudesta ja sopimusehtojen sekä käytännön menettelytapojen kohtuullisuudesta. Esimerkiksi tuotteen markkinoinnissa voidaan luvata etuja, mutta tarjoukseen liittyy todellisuudessa rajoituksia, joita ei markkinoinnissa kerrota. Tai yritys käyttää sopimusehtoja, joissa on rajoittamaton oikeus muuttaa ehtoa. Lainvastaisesti toimivaa yrittäjää voidaan kieltää sakon uhalla jatkamasta markkinointia tai käyttämästä kohtuutonta sopimusehtoa. Vaihtoehtoisesti kuluttaja-asiamies voi viedä asian markkinaoikeuden arvioitavaksi tai avustaa yksittäistä kuluttajaa hänen asiassaan. Uudempia lainsäädäntöön sisältyviä keinoja ovat ryhmävalitus ja ryhmäkanne, joiden tavoitteena on parantaa aineellisen oikeuden toteutumista. Käytännössä työ painottuu ongelmien ehkäisemiseen tai niiden korjaamiseen yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa. Vain murto-osassa tapauksia turvaututaan kurinpidollisiin toimenpiteisiin.

Valvontatehtävän ohella viraston tulee tehdä aloitteita ja esityksiä kuluttajansuojan kehittämiseksi. pyrkimyksenä kuluttajan oikeusaseman turvaaminen ja vahvistaminen yleisellä tasolla. Lisäksi on annettava tietoa elinkeinonharjoittajille lainsäädännön sisällöstä ja soveltamiskäytännöstä. Viraston tehtävä on myös huolehtia kuluttajavalituksesta ja tarjota kuluttajille tietoa ja opastusta kuluttajakauppaan liittyvistä kysymyksistä. Kuluttajavirasto tuottaa runsaasti kuluttajainformaatiota, pääasiassa verkkosivujen kautta. Kuluttajaviraston on erityisesti toimittava aloilla, joilla on kuluttajien kannalta huomattavaa merkitystä tai joilla voidaan olettaa yleisimmin esiintyvän ongelmia kuluttajien asemassa (Kuluttajavirastosta annetun lain 1 §).

Kuluttajariitalautakunta ratkaisee yksittäisiä kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiä erimielisyyksiä, jotka koskevat kulutustavaroita ja -palveluja, asuntokauppaa, huoneenvuokraa, asumisoikeuden luovutusta ja takaus- ja panttaussitoumuksia. Lautakunta ratkaisee myös yksityishenkilöiden välisiä asuntokauppa-, huoneenvuokra- ja asumisoikeuden luovutusta koskevia riitoja sekä kuluttaja-asia-

miehen lautakuntaan tuomia ryhmävalituksia. Kuluttajariitalautakunta on puolueeton ja riippumaton ratkaisuelin. Sen jäsenet edustavat tasapuolisesti kuluttajia ja elinkeinonharjoittajia. Lautakunta linjaa ja ohjaa kuluttajaoikeutta vakiintuneella ratkaisukäytännöllään ja uusilla täysistuntoratkaisuillaan. Ratkaisut ovat luonteeltaan suosituksia.

4.3.2 Oikea-aikainen neuvonta – kuluttajan turva

Erityisryhmien asemaan on alettu aiempaa enemmän kiinnittää huomiota muun muassa EY-sääntelyssä. Kuluttajaviraston kollektiivivalvonnassa heikot kuluttajaryhmät (lapset, ikääntyneet, vähävaraiset jne.) ovat olleet painopistealueena pitkään. Heidän asemaansa on kiinnitetty huomiota sekä markkinoinnin että soti-musehtojen valvonnassa ja muussa toimintatapoihin vaikuttamiseen pyrkivässä työssä. Markkinoinnin osalta avuttomien ryhmien asemaa parantavat vuonna 2008 voimaan tulleet, EY-säännösten nojalla annetut kuluttajansuojalain muutokset (ks. luku 4.1). Suomalaisessa oikeusjärjestelmässä yksittäisissä tapauksissa kuluttajalla on kuitenkin velvollisuus toimia aktiivisesti omassa asiassa oikeuksien sa toteutumiseksi.

Avuttomien ryhmien ollessa kyseessä tiedotuksen, neuvonnan ja ohjauksen merkitys korostuu. Olennaista on ennakollinen neuvonta. Kansallinen lainsäädäntö ei sisällä säännöksiä näille ryhmille annettavasta erityisestä neuvontatuesta. Sen sijaan kaikille kuluttajille suunnattu neuvonta on osa kuluttajansuojaa. Kuluttajaneuvonnan tehtävä on antaa sekä yleistä valistusta että henkilökohtaista neuvontaa. Neuvojat avustavat kuluttajaa myös yksittäisissä elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisissä riitatilanteissa ja pyrkivät osapuolten väliseen sovintoratkaisuun, mutta heillä ei ole pakkokeinoja käytössään. Tarvittaessa kuluttaja ohjataan asianmukaiseen oikeussuojaelimeen, joka tavallisesti on kuluttajariitalautakunta. Neuvoja voi myös auttaa kuluttajaa valituksen tekemisessä lautakuntaan.

Kuluttajaneuvonnasta annetun lain (800/2008) mukaan kuluttajaneuvontaa annetaan ensisijaisesti kuluttajan asemassa olevalle henkilölle, jolla on kotikunta Suomessa taikka koti- tai asuinpaikka toisessa EU:n jäsenvaltiossa tai ETA-alueella. Kuluttajaneuvontaa voi saada mistä tahansa neuvontaa antavasta maistraatista (4 §).

Kuluttajaneuvonnassa

- 1) annetaan kuluttajille ja elinkeinonharjoittajille tietoja ja neuvontaa kuluttajalle merkittävistä asioista sekä kuluttajan oikeudellisesta asemasta;
- 2) avustetaan kuluttajaa yksittäisessä elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisessä ristiriitatilanteessa selvittämällä asiaa ja pyrkimällä sovintoratkaisuun sekä ohjataan kuluttaja tarvittaessa asianmukaiseen oikeussuojaa antavaan toimielimeen;

- 3) osallistutaan kulutushyödykkeiden hintojen, laadun, markkinoinnin ja sopimusehtojen seurantaan; sekä
- 4) avustetaan pyynnöstä muita kuluttajaviranomaisia. (1 §)

Kuluttajaneuvonnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat Kuluttajavirastolle. Neuvonta on maksutonta. Kuluttajaneuvonta siirtyi kunnilta maistraatteihin valtion järjestämäksi ja rahoittamaksi toiminnaksi vuoden 2009 alusta. Uudistus on osa meneillään olevaa kunta- ja palvelurakennemuutosta. Uudistuksella kuluttajaneuvonnan toimipisteverkko harveni. Toisaalta neuvonnan tasapuolinen saatavuus maan eri osissa lisääntyi. Tarkoitus on, että palveluja voidaan alueellisesti keskittää tai joustavasti hajauttaa useaan yksikköön kysynnän mukaan. Kuluttajaneuvonnan sisältö laajeni kattamaan myös elinkeinoharjoittajien neuvonnan kuluttajille merkittävistä asioista sekä kuluttajan oikeudellisesta asemasta. Palvelu hyödyttää etenkin pieniä ja keskisuuria yrityksiä.

Kuluttajaneuvonnan kysyntä on kasvanut. Vuonna 2007 (tuolloin kunnallinen kuluttajaneuvonta) yhteydenottoja tuli noin 155 000, jotka koskivat vajaa 107 000 eri tapausta. Useimmiten yhteydenotot liittyivät autojen ja asuntojen kaappoihin ja korjausongelmiin, viestintäpalveluihin sekä kodinkoneiden kauppaan ja korjaukseen.

4.4 Hämärtyvä julkisen ja yksityissektorin raja

Yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjonta ja markkinat ovat elinkeinotoimintaa, jossa asiakkaan ja palvelun tarjoajan väliseen suhteeseen sovelletaan kuluttajansuojalainsäädäntöä. Jos kyse on yksityissektorin palveluista, joita tuotetaan julkiselle palvelun järjestäjälle, toimintaan sovelletaan palvelun tuottamistilanteessa tosiasiallisena toimintana myös hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon vaatimuksia. Hallintolain säännösten ohella sovellettavaksi tulee sosiaalihuollossa laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista. Terveystilanteissa sovelletaan vastavasti potilaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia sekä terveydenhuollon ammattihenkilöstöstä annettua lakia. Myös yksityisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja valvovat sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaiset.

Julkisissa palveluissa asiakassuhteessa tulevat sovellettaviksi palvelun sisältöä koskevan erityislainsäädännön ohella hallintoa ja viranomaisten vastuuta määrittelevät yleiset säännökset ja perustuslain määräykset sekä toiminnan viranomaisvalvontaan liittyvät säännökset.

Julkisten palvelujen uudet tuottamistavat ovat hämärtäneet eri toimijoiden rooleja ja näihin rooleihin sidoksissa olevien palvelun käyttäjien oikeuksia ja velvollisuuksia. Yhä yleisempää on menettely, jossa kunta julkisena palvelun järjestäjänä ostaa palvelutuotannon yksityiseltä palvelun tuottajalta. Asiakkaalla tai potilaalla on suhde kuntaan palvelun saajana. Yksityisen palvelun tuottajan ja kunnan

väläinen suhde on toimeksiantosuhde, jossa kunta on palvelun tilaaja ja yksityinen palvelun tuottaja toteuttaa palvelut. Vaikka asiakkaalla ja yksityisellä palvelun tuottajalla ei olekaan välitöntä oikeudellista suhdetta keskenään, asiakkaan kohtelu ja palvelun laatu toteutuu viime kädessä asiakkaan ja palvelun tuottajan välisessä suhteessa.

Yksityisessä palvelutalossa voi olla sekä ns. itsemaksavia asiakkaita, joilla on sopimussuhde palvelun tuottajaan että asiakkaita, joiden palvelut maksaa kunta, jolloin sopimussuhde on kunnan ja palvelun tuottajan välillä. Henkilön saama palvelu voi myös jakautua siten, että osa perustuu kunnan ja osa henkilön itsensä tekemään sopimukseen. Itse maksavien asiakkaiden oikeudet määräytyvät sopimus-oikeudellisina kysymyksinä kuluttajansuojalain nojalla, jos kohta myös yksityisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja valvotaan, julkisen palvelujärjestelmän piiriin kuuluvien asiakkaiden oikeudet määräytyvät sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännön ja hallinnon yleisten säädösten nojalla. Nämä järjestelmät ovat keskenään erilaisia, joten myös asiakkaan oikeusasema muodostuu osin erilaiseksi. Julkisessa palvelujärjestelmässä jälkikäteinen oikeusturva toteutuu hallinto-oikeudellista tietä tekemällä asiasta oikaisu, valitus, muistutus tai kantelu esimerkiksi sosiaali- tai potilasasiamiehen avustuksella. Yksityisissä palveluissa voidaan käännyä kuluttajaneuvonnan puoleen kuluttajariita-asian vireille panemiseksi kuluttajariitalautakunnassa. Asia on myös mahdollista viedä riita-asiana tuomioistuinkäsittelyyn.

Riippumatta siitä kumpaa lainsäädäntöä sovelletaan, avuttoman asiakkaan oikeuksien toteutumisesta yksinomaan hänen oman toimintansa perusteella ei voi olla varmuutta. Esimerkiksi palvelutalossa asuva dementoivaa sairautta sairastava vanhus kykenee huonosti, jos ollenkaan, puolustamaan oikeuksiaan. Näin on riippumatta siitä, onko hän itsemaksava tai kunnallisen päätöksen perusteella palvelu- ja saava, asiakas. Riippumatta siitä kummasta asiakkuussuhteesta on kyse yksityistä terveydenhuollon toimintaa valvovat lääninhallitukset ja sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira. Läänit ja Valvira valvovat myös sosiaalipalvelujen järjestämistä ja tuotantoa 1.1.2010 alkaen (ks. luku 3.5.2). Terveydenhuollossa valvonta on painottunut sosiaalihuoltoa enemmän ammattihenkilöstön valvontaan. Valvira ja läänit eivät kuitenkaan valvo yksityisissä palveluissa käytettyjen sopimusehtojen kohtuullisuutta tai palveluiden markkinointia, joista vastuu kuuluu kuluttajaviranomaisille. Myös kunta toimii alueellaan sijaitsevien yksityisten palvelun tuottajien valvontaviranomaisena erityisesti silloin, kun kunnalla on yksityisen tuottaman palvelun järjestämisvastuu. Valvonta kohdentuu joko julkisen tai yksityisen palvelun järjestäjän tai tuottajan toimintaan ja mahdollisten puutteiden korjaaminen heijastuu välillisesti myös palvelun käyttäjän asemaan sitä parantavalla tavalla.

Julkinen palvelun järjestäjä, yksityinen palvelun tuottaja ja palvelun käyttäjä

Julkisissa palveluissa asiakkaan palveluista tulee sosiaalihuollon sääntelyn mukaan tehdä kirjallinen päätös, johon tarvittaessa tulee liittää yhdessä asiakkaan tai hänen edustajansa kanssa laadittu palvelu-, hoito-, huolto-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma (AsiakasL 3.4 §). Päätös ja suunnitelma tulee tehdä myös silloin, kun palvelun tuottaa yksityinen palvelun tuottaja. Terveys- ja hoito- ja palvelu- ja sosiaalihuollossa kirjallisia päätöksiä tehdään harvoin, palvelusuunnitelmia sitäkin harvemmin. Julkisen viranomaisen järjestämissä palveluissa ei synny asiakkaan ja yksityisen palvelun tuottajan välille sopimussuhdetta.

Kun palvelun tuottaja on yksityinen, tiedon välittyminen esimerkiksi asiakkaan tarpeiden muuttumisesta järjestämisestä vastaavaan kuntaan voi olla ongelmallista. Asiakkaiden mahdollisuudet reagoida palvelun sisällössä tapahtuviin muutoksiin, joilla ei ole kunnan kannalta merkitystä, voivat myös olla huonot. Asiakkaan oikeuksien kannalta tärkeäksi muodostuu, mitä palvelun tuottajan ja kunnan väliseen sopimukseen kirjataan. Mitä väljemmin palvelu on määritelty sopimuksessa, sitä suurempi on todennäköisyys palvelujen sisällön vaihteluun asiakassuhteessa. Sopimusrikkomuksia ei voida todeta, ellei ensin ole määritelty, millainen on sopimuksen mukainen suoritus. Selkeä määrittely palvelee sekä yritystä että asiakasta. Samalla se palvelee myös muiden yritysten etua, koska muutoin ammattitaidottomasti toimiva yritys voi jatkaa toimintaansa ja saada epäoikeutettua etua kilpailijoihinsa nähden. Avuttoman asiakkaan asemaa ja palvelun laatua turvaavat niiden huomioiminen jo palvelujen kilpailuttamiseen liittyvässä tarjouspyynnössä.

Palvelun tuottajan ja kunnan välinen sopimus on hallintosopimus. Hallintolain mukaan sopimusta tehtäessä on riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia koskee samoin kuin mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön (3.2 §). Olennaista on, miten asiakkaan oikeudet on sopimuksessa määritelty. Ongelma on, että määrittely joudutaan pitämään yleisenä, jotta se soveltuu mahdollisesti vaihtuviin ja erilaisiin asiakassuhteisiin. Yksilölliset tarpeet jäävät kirjattavaksi palvelusuunnitelmiin tai suullisen sopimuksen varaan. Kunnan ja tuottajan välisessä sopimuksessa on mahdollista myös todeta, että palvelut on tuotettava asiakkaan kulloinkin esittämän kunnan ja asiakkaan laatiman palvelusuunnitelman perusteella.

Asiakas ei voi perustaa vaatimuksiaan palvelusuunnitelmaan palvelun järjestäjänä toimivaa kuntaa kohtaan oikeudellisesti sitovalla tavalla. Palvelusuunnitelmassa voidaan määritellä sekä palvelun laatu että asiakkaan oikeudet virhe- ja viivästystilanteissa ja sopimusehtojen muutostilanteissa. Jos palvelusuunnitelma tällöin on kunnan ja yksityisen palvelun tuottajan välisen sopimuksen liitteenä, sekä kunta että asiakas voivat vedota suunnitelmassa sovittuun. Terveys- ja hoito- ja palvelu- ja sosiaalihuollossa säännökset hoito- ja palvelusuunnitelmasta ovat potilaslaissa. Vaikka yksityistä terveydenhuoltoa määrittelevässä laissa suunnitelmasta ei ole säännöksiä, myös

terveydenhuollossa potilaslain nojalla tehty suunnitelma voidaan liittää kunnan ja palvelun tuottajan väliseen sopimukseen, jolloin myös siihen voidaan vedota. Vaihtoehtoisesti suunnitelmaan kirjatut asiat voidaan määritellä jo kunnan ja palvelun tuottajan välisessä sopimuksessa kuten sosiaalihuollossakin. Palvelusuunnitelman liittäminen kunnan ja tuottajan väliseen sopimukseen voi kuitenkin toimia lähinnä silloin, kun asiakkaita on vähän ja vaihtuvuus pieni.

Ostopalveluissa kunta vastaa tilaajana palvelun laadusta myös silloin, kun palvelut tuottaa yksityinen yritys. Vastuu ilmenee käytännössä palveluntuottajaa koskevana valvontavollisuutena, jonka keskeiset dokumentit ovat kunnan ja palvelun tuottajan välinen sopimus ja mahdollinen kilpailutusta koskenut tarjouspyyntö. Voimassa oleva sääntely ei perusta kuluttajansuojalain mukaista vastuuta asiakkaalle palvelun virheistä tai puutteista enempää kunnalle kuin yrityksellekään. Avuttomalle henkilölle asetettava edellytys esimerkiksi palvelusuunnitelmaan vetoamiseen voi olla kohtuuton vaatimus. Kun suunnitelman asema on sääntelystä käsin epäselvä, sitä ei myöskään käytännössä käytetä kunnan ja palvelun toteuttajan välisten vastuiden kirjaamisen välineenä. Palvelusuunnitelma ei nykymuodossaan näyttäisi olevan ratkaisu avuttoman asiakkaan oikeuksien toteuttamiseen, vaikka sitä voidaan käyttää niiden tukena.

Tarve ottaa asiakasta suojaavat periaatteet huomioon myös julkisten palvelujen tarjonnassa näkyy myös ylimpien lainvalvojien eräissä ratkaisuissa. Oikeuskansleri piti kaupungin ja kiinteistön omistajien välisiä talvikunnossapitosopimuksia arvioidessaan tärkeänä, että julkisen hallintoviranomaisen käyttämät sopimusehdot eivät olleet ristiriidassa kuluttajansuojalain eivätkä kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien käyttämien sopimusehtojen kanssa (Oka:n ratkaisu 8.2.1999, dnro 17/51/98). Eduskunnan oikeusasiamies puolestaan katsoi, että verohallinnon puhelinpalvelun hintatiedottaminen oli puutteellista, kun puhelinluetteloissa ja verohallinnon asiakastiedotteissa ei kerrottu verohallinnon palvelunumeroita koskevia hintatietoja (EOA:n ratkaisu 23.6.2005, dnro 2069/4/04).

Palveluseteli – yksityinen palvelun tuottaja, rahoittajana asiakas ja kunta

Kunta voi antaa sosiaalihuollon asiakkaalle tai kotisairaanhoidon palvelun järjestämisen sijaan myös palvelusetelin. Palveluseteli voi kattaa palvelusta maksettavan korvauksen joko kokonaan tai osittain, jolloin asiakas maksaa osan palvelusta. Asiakas ostaa palvelun yksityiseltä palvelun tuottajalta. Voimassa olevan sääntelyn mukaan palvelun käyttäjä ei voi ongelmatilanteessa vedota kuluttajansuojalain mukaisiin oikeusturvakeinoihin. Palvelun käyttäjän kannalta vastuusuhteita hämärtää, ettei palvelusetelillä ostettavista palveluista yleensä tehdä sopimusta kunnan ja asiakkaan välillä. Tämä konkretisoituu esimerkiksi silloin, kun asiakkaalla on tarve palvelun laatua koskevaan reklamaatioon. Käyttäjän tulisi tietää, mille ta-

holle, palveluntuottajalle vai kunnalle, valituksen voi tehdä ja kuka viime kädessä vastaa palvelun laadun asianmukaisuudesta myös näissä tilanteissa. Sen sijaan kunta on vastuussa palvelun laadusta silloin, kun kunta on hyväksynyt palvelun tuottajan ja seteli korvaa koko palvelun tai kun kunnan ja palvelun tuottajan välillä on sopimus, johon on kirjattu palvelusetelillä tuotettaville palveluille asetettavat edellytykset. Etenkin avuttomien asiakkaiden oikeuksien toteutumiseen liittyy epävarmuustekijöitä.

Eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä palvelusetelilaiksi (ks. myös luku 3.2.2), jolla järjestelmä laajenee myös terveydenhuoltoon. Esityksen mukaan palvelusetelin saanut asiakas tekee palvelujen tuottajan kanssa sopimuksen palvelun antamisesta. Tähän sopimussuhteeseen tulevat sovellettavaksi kuluttaja-oikeuden ja sopimusoikeuden säännökset ja oikeusperiaatteet. Sopimusta koskevat asiakkaan ja palvelun tuottajan väliset erimielisyydet voidaan saattaa kuluttajariitalautakunnan käsiteltäviksi. Säännöksellä palvelusetelillä ostettavat palvelut siirtyvät tältä osin kollektiivisen kuluttajansuojan ja sitä koskevan valvonnan piiriin. Kunta hyväksyy esityksen mukaan ne palvelun tuottajat, joilta asiakas voi setelillä ostaa palvelun, mikä vastaa aikaisempia menettelyjä. Kunta voi myös kilpailuttaa palveluja tarjoavat yritykset. Hyväksymisen edellytykset määritellään laissa ja niistä on säädetty aikaisempaa yksityiskohtaisemmin. Esityksen mukaan kunta voi asetettujen edellytysten lisäksi asettaa myös muita vaatimuksia, joiden tulee olla syrjimättömiä ja perustua puolueettomasti arvioitaviin seikkoihin. Kunta on myös vastuussa setelillä tuotettujen palvelujen laadusta, jota valvotaan samoin kuin muitakin yksityisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja aikaisemman käytännön mukaisesti.

Julkiset ja yksityiset palvelut, sama asiakas

Asiakas voi ostaa kunnan kustantaman palveluasumisen yhteydessä palvelun tuottajalta muita palveluita, jotka hän maksaa itse. Kuluttajansuojalaissa lähdetään siitä, että sopimuksen muuttamiseen oikeuttavat perusteet on yksilöitävä sopimuksessa ja että sopimusta ei saa muuttaa olennaisesti ilman molempien osapuolten myötävaikutusta. Sopimuskokonaisuuksissa, mukaan lukien myös palvelutalossa asumista koskeva vuokrasopimus, palveluntuottajan yksipuolisesti tekemät, vähäisetkin muutokset saattavat vaikuttaa palvelun käyttäjän asemaan siten, ettei hän enää kykene suoriutumaan maksuista. Asiakkaan asema ei ole näissä tilanteissa vahva, olipa hän kumman sektorin asiakas tahansa, ellei sopimussuhteen muuttamista myös vähäisessä määrin ole etukäteen huomioitu. Myös näissä tilanteissa korostuu sopimukseen kirjattavien asioiden merkitys.

Sopimus palvelun käyttäjän turvana

Jotta palvelun hyvä laatu voitaisiin turvata, on tärkeää, että kunnan ja palvelun tuottajan väliseen sopimukseen otetaan täsmälliset palvelun laatua koskevat vaatimukset. Lisäksi on sovittava siitä, miten palvelun laadun asianmukaisuutta seurataan ja valvotaan sekä miten sopimusrikkomuksiin reagoidaan. Olipa kyse kunnan ja yksityisen palvelun tuottajan välisestä sopimuksesta tai yksityisen palvelun tuottajan ja asiakkaan välisestä sopimuksesta, sopimuksella tulisi konkreettisesti määritellä, millainen on asianmukainen suoritus so. mitä palvelut ovat ja millaisia niiden tulee olla laadultaan. Samalla tulisi pohtia, miten toimitaan silloin, kun palvelu ei vastaa sovittua laatua: miten, kenelle ja kuka reklamoi? Mitä ovat palvelun toimitusehdot ja hinnat ja/tai hinnoitteluperusteet, miten niitä voidaan muuttaa ja minkälaisin perustein. Miten toimitaan asiakkaan laiminlyödessä maksuvelvollisuutensa ja mikä on kunnan vastuu näissä tilanteissa. Miten vastuu jakautuu kunnan ja palveluntuottajan välillä esimerkiksi silloin, kun asiakas ostaa myös itse palveluja tuottajalta? Asiakkaan oikeuksiin vaikuttavat sopimusoikeudelliset seikat tulisikin määritellä myös julkista palvelutuotantoa määrittävässä lainsäädännössä samalla, kun tulisi säätää siitä mitä edellytetään sovittavaksi kunnan ja palvelun tuottajan välisessä sopimuksessa.

Lähteitä

Kaakkola, Jukka: Sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakkaan oikeusasema. Vertailu yksityisten ja kunnan järjestämien palvelujen välillä. Kuluttajaviraston julkaisusarja 9/2006.
 Selvitys kuluttajansuojalain soveltuvuudesta julkisiin palveluihin ja välttämättömyyspalveluihin. KTM:n julkaisuja 24/2005.

5 YLIVELKAANTUMINEN JA SIIHEN PUUTTUMISEN MAHDOLLISUUDET

5.1 Ylivelkaantuminen yhteiskunnallisena ilmiönä

Luottojen käyttö on positiivinen ilmiö erityisesti silloin, kun asiakkaan tulot ovat riittämättömät siihen, että luoton mahdollistamaa hankintaa varten tarvittavat varat olisi säästettävä etukäteen tai kun hankinta säästettäessä siirtyisi hyvin kauas tulevaisuuteen. Luoton käyttö tai muunlainen maksuajan jousto voi näissä tilanteissa olla käyttökelpoinen keino lisätä hyvinvointia ja parantaa elämänlaatua. Luotto ymmärretään tällöin laajasti siten, että se käsittää varsinaisten luottojen lisäksi kaikki tilanteet, joissa saadaan ja annetaan tavalla tai toisella maksuaikaa.

Kun luottoa taloudellisenä selviytymiskeinona tai taloudellisiin tavoitteisiin pääsemisen nopeuttamiskeinona käyttävien kotitalouksien tai henkilöiden piiri laajenee, kasvaa myös riski siitä, että luotonsaaja epäonnistuu luoton takaisin maksamisessa. Epäonnistumiset luoton takaisin maksamisessa, maksuhäiriöt ja ylivelkaantuminen ovat se hinta, joka luottojen käytön laajentumisesta on maksettava. Osa luoton käyttäjistä ei pysty luottoa takaisin maksamaan joko yleisistä yhteiskuntaan (lama, työttömyyden kasvu) tai henkilökohtaiseen elämäntilanteeseen (erot, sairastuminen, läheisen kuolema) vaikuttavista ennakoimattomista muutoksista tai muista syistä johtuen. Luottolaitosten näkökulmasta maksuhäiriöiden, velkaongelmien ja ylivelkaantumisen esiintyminen on osoitus siitä, että luottomarkkinat toimivat.

Maksuhäiriöitä, velkaongelmia, ylivelkaantumista ja maksukyvyttömyyttä ei käytännössä voida lainsäädännöllä estää. Muillakin keinoilla se on osoittautunut vaikeaksi. Voimassa oleva lainsäädäntö koskeekin pääasiassa eri syistä tapahtuneesta velkaantumisesta jo aiheutuneiden ongelmien ratkaisemista. Sääntelyyn sisältyviä ratkaisuvaihtoehtoja on kolme: 1) vaikeuksiin joutuneen pakottaminen velvoitteidensa täyttämiseen (ulosotto) 2) hänen vapauttamisensa velvoitteista ilman suoritusta (velan anteeksianto) tai 3) kompromissi näiden vaihtoehtojen välillä (esim. velkajärjestely). Ylivelkaantuneen henkilön auttamiseksi kolmas vaihtoehto on sekä taloudellisesti että lainsäädännön kokonaisuutta ajatellen realistinen ja mahdollinen. Sääntelyllä ja muilla rakenteellisilla toimenpiteillä pyritään kohtuulliseen tasapainoon vaihtoehtojen yksi ja kaksi välille tuottamalla oikeuspoliittisesti hyväksyttävä vaihtoehto kolme. Rakenteiden ja sääntelyn toimeenpanon tulee löytää tasapaino keskenään ristiriitaisten oikeuspoliittisten vaikuttavuustavoitteiden välille. Tasapainon aikaansaamiseksi tarvittavat rakenteet tulisi luodaärkevin kus-

tannuksin. Käytännössä kustannukset muodostavat kriittisimmän arviointiperusteen siksi, että lainsäädännön toimeenpanokoneiston kustannuksista tulee vaikutavuustason tavoite, haluttiinpa sitä tai ei.

Säätelyn ja sen toimeenpanon onnistumisen ehdot ovat tiukat. Ennuste ei ole erityisen hyvä tapauksissa, joissa taloudellisiin ongelmiin joutuminen johtuu jonkinasteisesta avuttomuudesta tai kyvyttömyydestä valvoa normaalisti omaa etuaan. Rakenteiden parantaminen ehkä vielä alentuvilla kustannuksilla niin, että myös avuttomuustilanteissa päädyttäisiin suurella todennäköisyydellä hyvään ja oikeaan ratkaisuun, vaikuttaa suurelta haasteelta. Se asettaa erityisiä edellytyksiä myös toimeenpanokoneistolle, johtamiselle ja henkilöstön ammattitaidolle. Hyvätasoinen lainsäädäntö ja sen täytäntöönpanoa tukeva tietoteknologia ovat tästä onnistumisen näkökulmasta välttämättömiä työkaluja.

Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että maksuhäiriöt, velkaongelmat, ylivelkaantuminen ja maksukyvyttömyys ovat Suomessa 1990-luvun ilmiö. Tätä aikaisemmin sitä ei yhteiskunnallisena ilmiönä ollut olemassa. Myös koko maksukyvyttömyyteen ja siitä johtuvien ongelmien poistamiseen pyrkivä sääntely on 1990-luvulta ja 2000-luvulta. Voimassa oleva lainsäädäntö on pääasiassa annettu vastauksena 1990-luvun alun laman aiheuttamiin ongelmiin. Voidaan väittää, että velkaongelmat aiheutuivat lamasta ja että lama oli seurausta liian nopeasti tapahtuneesta siirtymisestä luottosäännöstelystä markkinaehtoiseen luotonantoon, erittäin nopeasta luottokannan laajenemisesta. Samanaikaisesti tapahtui kuitenkin muitakin suuria rakennemuutoksia (esim. idänkaupan loppuminen), jotka vaikuttivat yritysten kannattavuuteen, työttömyyden räjähdysmäiseen kasvuun ja sitä kautta ihmisten maksukyvyyn heikkenemiseen.

Työryhmätyöskentelyn alkaessa vuonna 2007 uudesta lamasta ei ollut tietoa. Nyt meneillään on Yhdysvaltojen asuntomarkkinoilta alkanut 2000-luvun finanssikriisi, joka poikkeaa 1990-luvun lamasta erityisesti globaalin luonteensa vuoksi. Kriisin vaikutuksia tai syvyyttä Suomessa ei vielä ole mahdollista ennakoita. Tähän mennessä kriisin vaikutukset ovat suomalaisten elämässä näkyneet lähinnä kasvavina lomautuspäätöksinä, jotka tulevat vaikuttamaan myös työttömyyden kasvuun ja sitä kautta myös taloudelliseen toimeentuloon.

5.2 Velkaongelma ja sen ratkaisut

Yksittäisen henkilön velkaongelmat ja ylivelkaantuminenkin voivat muuttua paremmaksi tai huonommaksi, vaikka niiden suhteen ei suunnattaisi yhteiskunnan taholta erityisiä toimenpiteitä. Ongelmien laatu tai syvyys ei myöskään välttämättä ole ulkoisista seikoista helposti pääteltävissä. Sen ratkaiseminen, mihin velallisen kohdalla olisi realistista pyrkiä, edellyttää erillistä selvittämistä, joka onnistuu sitä paremmin mitä aktiivisempi hän on. Velallisen avuttomuus näissä tilanteissa

on ongelmallista ja tekee vaikeaksi myös ongelmatilanteita koskevan sääntelyn antamisen.

Syksyllä 2008 työ- ja elinkeinoministeriö asetti oikeustieteen tohtori Kirsti Rissasen selvityshenkilöksi laatimaan kokonaisarvion talous- ja velkaneuvonnan kehittämistarpeista. Selvityshenkilön työn tukemiseksi TEM tilasi Oikeuspoliittiselta tutkimuslaitokselta selvityksen kotitalouksien velkaongelmien kehityksestä ja nykytilasta. Selvityksen pääosin 2000-luvulle keskittyvä aineisto on koottu useista erilaisista tarjolla olleista valmiista lähteistä. Joiltain osin aineistoa on täydennetty tiedonhaltijoiden erikseen tuottamalla, tutkimustarpeisiin räätälöidyillä tiedoilla ja asiantuntijahaastatteluilla. Alla esitettävät luvut perustuvat selvitykseen ja siinä esitettyihin lähteisiin. Koska tässä raportissa käsitellään ylivelkaantumiskysymystä lähinnä suhteessa avuttomuuteen, kattavaa velkaongelman käsittelyä ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena.

5.2.1 Velkaongelmien laajuus

Perushuomio on, että velkaantuminen on lisääntynyt 2000-luvulla. Velkaantuminen ei kuitenkaan koske kaikkia. Asuntokunnista 58 prosentilla (1 453 000) oli velkaa (keskimääräinen velka 58 540 euroa). Asuntolainojen osuus asuntokuntien veloista oli vuonna 2007 71 prosenttia. Keskimäärin asuntovelkaa oli 74 750 euroa. Velkaantumisaste so. velkojen suhde käytettävissä oleviin rahatuloihin kasvoi vuosien 2002 ja 2006 välillä 70 prosentista 98 prosenttiin. Korkein velkaantumisaste vuonna 2006 oli nuorilla aikuisilla (25–34-vuotiaat) 183 prosenttia. Eniten po. vuosien välillä lisääntyi nuorten (alle 25-vuotiaiden) velkaantumisaste (55 prosentista 88 prosenttiin). Yksinhuoltajista velkaa oli 70 prosentilla, heistä 36 prosentilla asuntovelkaa.

Kulutusluotto (sis. kesämökkejä koskevat luotot) on kuitenkin yleisin yksityishenkilöiden käyttämä luoton muoto. Finanssialan Keskusliiton kyselyn mukaan tammikuussa 2008 arviolta 1,3 miljoonalla suomalaisella oli kulutusluottoa. Tyypillisimmät kulutusluottomuodot suosituimmuusjärjestyksessä olivat: kulutusluotto pankista, luotollinen pankkitili, kaupan kanta-asiakaskorttiin liitetty luotto tai kaupan tililuotto, muu luottokorttiluotto, jossa maksuaikaa oli yli 2 kuukautta, kaupan osamaksuluotto, jokin muu luotto ja pikavippi. Vuoden 2008 ensimmäisellä vuosineljänneksellä kulutusluottoja myönnettiin kotitalouksille yli kolmella miljardilla eurolla, pikaluottoja 43 miljoonalla eurolla (vajaa 1,5 prosenttia kulutusluotoista). Muita velkoja ovat muun muassa opinto- ja vuokratelot.

Tilastokeskuksen tulonjakotilaston mukaan kotitalouksien tilanne maksuvaikeuksien suhteen oli vuonna 2006 parempi kuin vuonna 2002. Lainojen uudelleen järjestelyt vähenivät vuoden 2002 jälkeen, mutta nousivat selvästi vuonna 2006. Vuonna 2006 kotitalouksista 2,4 % koki velkojen olevan yli selviytymisrajan, lainoja oli myöhässä 3,7 prosentilla, velkoja oli järjestelty luotonantajan kanssa 5 pro-

sentissa tapauksia, lainat olivat myöhässä vähintään kerran, laskut useammin 6,2 ja laskut myöhässä vähintään kerran 18,5 prosentilla kotitalouksista. Erääntyneiden ja järjestämättömien (luotot erääntyneinä yli 90 päivää) saamisten osuus asunto-luottokannasta on kuitenkin pieni. Vaikka ne ovat nousseet vuodesta 2005 vuoteen 2008, järjestämättömien luottojen osuus elokuussa 2008 oli vain 0,51 prosenttia asuntoluottokannasta.

Ennen maksuhäiriömerkintää maksu on keskimäärin ollut maksamatta 6 – 8 kuukautta samalla, kun muistutus- ja perintäkirjeet ovat kasvattaneet maksettavaa summaa. Häiriömerkintä rekisteröidään, kun laiminlyönti on todettu tuomioistuimen päätöksellä tai ulosottoviranomaisen toimituksella. Kulutusluoton tai osamaksukaupan osalta merkintä voidaan tietysti edellytyksin tehdä myös velkojan ilmoituksen perusteella suoraan Suomen Asiakastieto Oy:öön. Merkintä (voi) estää uuden lainan tai luottokortin saamisen, osamaksusopimuksen tekemisen, vuokra-asunnon saamisen, puhelinliittymän tai työpaikan saamisen. Merkintä on voimassa 2–4 vuotta. Vuonna 2007 yksityishenkilöille annettuja uusia maksuhäiriömerkintöjä oli 527 256 kappaletta. Uudet merkinnät ovat kasvaneet rekisteröityjä henkilöitä enemmän, joten merkinnät henkilöä kohden ovat lisääntyneet. Kun merkintöjä vuonna 2004 oli keskimäärin 3,7 henkilöä kohden, niitä vuonna 2008 oli jo kuusi. Selkeästi suurin maksuhäiriömerkinnän saaneiden ryhmä ovat 35–45-vuotiaat, mutta heidän osuutensa on laskussa. Ensimmäisen merkinnän saaneita on eniten alle 25-vuotiaissa. Alle 30-vuotiaiden osuus on noussut vuoden 2004 34 prosentista vuonna 2008 39 prosenttiin. Ensimmäisen maksuhäiriömerkinnän saaneiden ikärakenteen nuorentumisen on oletettu johtuvan pikavipeistä.

Velkomustuomiolla perittyjen saatavien yhteissumma nousi vuoden 2004 191 miljoonasta eurosta vuonna 2008 yli 250 miljoonaan euroon. Vuonna suurin asiaryhmä olivat tili- ja kertaluotot ja rahoitusyhtiösaatavat, 47,1 prosenttia, kun niiden osuus vielä vuonna 2005 oli 16,6 prosenttia. Nousua on selitetty rahoitusyhtiösaatavien ja pikavippien yleistymisellä. Seuraavaksi suurimmat asiaryhmät olivat huoneistovuokra ja vastikkeet sekä televelat, joiden molempien osuus oli noin 10 prosenttia. Postimyyntisaatavien osuus oli 5,7 ja energia-, vesi-, lämpö-, jätehuolto- ja polttoainesaatavat 3,4 prosenttia. Pankkiluottojen osuus oli vain 1,1 prosenttia, vakuutusyhtiöiden saatavat 0,5 ja takausvastuut 0,3 prosenttia. Vuosina 2005–2007 alle 1000 euron saatavia koskeneet velkomusasiat moninkertaistuivat. Kasvu oli voimakkainta korkeintaan 300 euron saatavissa. Tuomiot kasaantuivat miehille, 20–24-vuotiaille ja 100–200 euron saataviin.

Sekä vireille tulleiden ulosottoasioiden että niiden tapausten määrät, joissa henkilö on todettu varattomaksi tai tuntemattomaksi, ovat nousseet vuosina 2006 ja 2007. Kun vireille tuloja vuonna 2006 oli vajaa 397 000, niitä vuonna 2007 oli jo lähes 450 000. Vastaavasti varattomaksi tai tuntemattomaksi jääneitä oli 2006 vajaa 139 000, mutta vuonna 2007 yli 167 000. Yli 90 prosentilla ulosottovelat jäävät alle 50 000 euron. Eniten ulosmitattavia velkoja vuonna 2007 oli 1 000–5 000 euron suuruisten velkojen ryhmässä (28,1 % vajaa 66 000 velkaa). Alle 10 000 euron

velat edustivat kyseisenä vuonna yhteensä vajaasta 235 000 velasta vajaata 77 prosenttia (180 312).

Vuonna 1993 voimaan tulleen velkajärjestelylain nojalla velkajärjestelyn loppuun, vakavista maksuongelmista, päässeitä velallisia oli vuoden 2006 lopussa noin 48 000. Vuosien 1994–1996 noin 7000 velkajärjestelyhakemusten huippulukemista hakemusten määrä on pudonnut. Vuonna 1997 hakemuksia jätettiin hiukan yli 3000. Vuoden 1998 vajaasta 2300 hakemuksesta niiden määrä putosi vuoden 2002 hiukan yli 1 500 hakemukseen ja nousi taas vuoteen 2004 noin 2300 hakemukseen ja putosi siitä taas vuoden 2008 vajaaseen 1 500 hakemukseen. Järjestelyyn sisältyneiden velkojen määrä on pienentynyt ja muodostuu yhä useammin kulutusluotoista tai muista pienistä veloista. Ns. nollaohjelmien (velallinen ei kykene maksamaan velkojaan maksuohjelman mukaisesti) osuus maksuohjelmista on noussut yli kolmasosaan. Velkajärjestelyt ovat siten painottuneet yhä huonommassa taloudellisessa asemassa oleviin.

Erityisesti avuttomuuteen liittyvien taloudellisten ongelmien kannalta merkityksellisiä tietoja ovat

- yksinhuoltajien muuta väestöä suurempi velkaantumisaste (70/58 %)
- velallisten kokemukset yli selviytymisrajan olevista veloista (2,4 %)
- uusien maksuhäiriömerkintöjen kasvu ja niiden keskittyminen osin samoille henkilöille
- alle 30-vuotiaiden osuuden nousu ensimmäisen maksuhäiriömerkinnän saaneissa vuoden 34 prosentista vuoden 2008 39 prosenttiin
- tili- ja kertaluotto sekä rahoitussaatavien nopea nousu (2008 47,1 %, 2006 16,6 %)
- alle 1 000 euron saatavien moninkertaistuminen velkomustuomioissa ja niiden kasautuminen miehille, 20–24-vuotiaille ja 100–200 euron saataviin
- vireille tulleiden ulosottoasioiden nopea kasvu (2006 397 000, 2007 450 000).

Keskeinen johtopäätös on, että velkaantumisaste on nousukauden aikana lisääntynyt. Jos velkaantuminen kyetään hoitamaan, se ei sinänsä ole ongelmallista. Yhteiskunnallinen trendi suosii kulutusta, jota kansalaisten toivotaan jatkavan finanssikriisistä riippumatta. Noin kolmanneksella väestöstä ei ole säästöjä. Taloudellisen avuttomuuden näkökulmasta riskitekijöinä voidaan pitää asioita, jotka eivät sitä muutoin välttämättä ole. Yksi niistä on, että maksuhäiriömerkinnät ovat lisääntyneet tasaisesti, mutta erityisesti henkilöä kohden. Vaikka merkintöjä on eniten keski-ikäisillä, myös nuorten ja eläkeikää lähestyvien merkinnät ovat lisääntyneet. Velkaongelmien luonne on myös muuttunut siten, että taustalla on yhä useammin hallitsematon kulutusluottojen käyttö. Vaikka yksittäiset velat ovat pieniä, kokonaissumma saattaa olla suuri, samalla kun velkoja on useita. Kulutusluotoilla kustannetaan normaalia elämää, maksetaan vanhoja velkoja ja hankitaan kuluushyödykkeitä. Asuntolainojen velkamäärät ovat kasvaneet ja laina-ajat piden-

tyneet. Nuorilla perheillä on usein ongelmia asuntolaina-kulutusluottoyhdistelmistä. Myös useat luottokortit ja erilaiset tilit aiheuttavat ongelmia maksutapojen hallinnassa.

5.2.2 Lainsäädännön keinot velkaantumistilanteessa

Ylivelkaantuneen asiakkaan tilanne voidaan periaatteessa ratkaista joko maksamalla velat, poistamalla kaikki maksuvelvoitteet ilman suoritusta tai siten, että osa veloista ja maksuvelvoitteista poistetaan ja osa jää velallisen maksettavaksi. Voimassa oleva maksukyvyttömyyteen liittyvä lainsäädäntö sisältää periaatteessa kaikki nämä vaihtoehdot velkaongelmien ratkaisemisen keinona. Maksukyvyttömyyslainsäädännön täytäntöönpano jakautuu useille eri tahoille. Siihen osallistuvat sekä julkiset että yksityiset toimijat kuten tuomioistuimet ja ulosottoviranomaiset, velkaneuvojat, velkojat ja velalliset, kunnat, järjestöt jne. Eri toimijoilla on käytössään erilaisia keinoja samalla, kun niillä voi olla hyvin erisuuntaisia tavoitteita maksukyvyttömyysongelmien ratkaisemisessa. Myös toimijoiden rahoituksesta ja valvonasta vastaavilla tahoilla voi olla erilaisia tavoitteita.

Velallisen mahdollisuuksia ylivelkaantumistilanteen ratkaisemiseksi on koko 2000-luvun pyritty parantamaan joko muuttamalla aikaisemmin annettua sääntelyä tai antamalla kokonaan uusia säädöksiä. Laki velan vanhentumisesta (728/2003) tuli voimaan 1.1.2004. Aikaisempi velan yleinen 10 vuoden vanhentumisaika muuttui kolmeksi vuodeksi laissa säädetyistä ajankohdasta, jollei vanhentumista ole sitä ennen katkaistu (4 §). Ulosottokaaren (705/2007) mukaan saatava vanhentuu aineellisoikeudellisesti lopullisesti 15 vuodessa ulosottoperusteen syntymisestä (2:24).

Ulosottomenettely joustaa velallisen henkilökohtaisen tilanteen mukaan. Sen lähtökohta on, että velallinen maksaa velkansa kokonaan. Ulosottoviranomaisten toiminta on säännelty ulosottokaaressa. Ulosottolaitos muodostuu keskushallinnosta ja sen alaisista paikallisista ulosottovirastoista. Keskushallintoviranomaisena toimii oikeusministeriö, jolle kuuluu ulosottotoimen yleinen johto, ohjaus ja valvonta. Ohjauksen puitteissa ulosottoviranomaisille voidaan asettaa toiminnallisia tavoitteita. Ulosottovirastoissa toimivaltaa käyttävät ulosottomiehet eli kihlakunnanvoudit ja heidän alaisena kihlakunnanulosottomiehet. Velvoitteiden täytäntöönpanon hoitavat ulosottomiehet. Yksittäisessä tapauksessa tehtävä ratkaisu on lainkäyttöratkaisu, josta on muutoksenhakuoikeus yleisiin tuomioistuihin.

Ulosotossa noudatetaan asianmukaisuuden ja avoimuuden periaatteita. Ulosottomiehen tulee toimia virkatehtävissään asianmukaisesti ja puolueettomasti. Täytäntöönpanotehtävät tulee suorittaa joutuisasti, tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti aiheuttamatta vastaajalle tai sivulliselle suurempaa haittaa kuin täytäntöönpanon tarkoitus vaatii. Ulosottomiehen tulee edistää vastaajan omatoimisuutta ja asianosaisten välistä sovinnollisuutta ulosottoasiassa sopivalla tavalla.

Ulosottomiehen tulee tiedustelun johdosta ja havaitessaan tilanteen niin vaativan omatoimisesti ilmoittaa velalliselle tämän oikeudesta pyytää ulosoton määrän rajoittamista. Asianosaisille tulee tarvittaessa antaa myös muuta ohjausta ulosottoasiassa ja tietoja täytäntöönpanon vaiheesta samoin kuin muista asianosaisille merkityksellisistä seikoista. Avuton asiakas voi tarvita oikeudellista apua esimerkiksi valittaessaan ulosottoasiasta. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi siten, että hänet ohjataan julkisen oikeusavun asiakkaaksi.

Ulosottoviranomainen, käytännössä yksittäinen kihlakunnanulosottomies, ratkaisee yksittäisen ulosottovelallisen kohdalla, miten ulosoton yleisiä periaatteita sovelletaan. Sama koskee yksityiskohtaisia velallisen suojaa koskevia säännöksiä, kuten erottamisetua ulosmittauksessa tai vapaakuukausia palkan ulosmittauksessa. Ulosoton yhtenäisyyden parantamiseksi tehdään määrätietoista työtä, jos kohta parantamisen varaa edelleen on. Aktiiviset, oikeuksistaan tietoiset velalliset ovat paremmassa asemassa kuin passiiviset ja syystä tai toisesta avuttomat velalliset. Ulosottovelallisten keskinäistä yhdenvertaisuutta tavoitellaan ennen kaikkea melko ankaralla kaavamaisuudella. Sen sijaan ulosoton toiminnallisia tavoitteita voidaan ja tultaneen ulosottovelallisten selviämisen suhteen kehittämään. Tästä huolimatta voi olla tarkoituksenmukaista olla tietoisesti lisäämättä ulosottomiehen harkintavaltaa ja pitää ulosotto suhteellisen kaavamaisena. Tämä edellyttää, että erityisen avun tarpeessa olevat velalliset, jotka eivät pysty kohtuudella valvomaan omaa etuaan ulosotossa ohjataan velkaneuvontaan tai saamaan muuta apua.

Konkurssimenettelyssä velallisen koko omaisuus käytetään yhdellä kertaa hänen velkojensa maksuksi suhteellisesti kunkin velan suuruuden mukaan. Konkurssiin asettaminen edellyttää, että henkilö on muuten kuin tilapäisesti kykenemätön maksamaan velkojaan niiden erääntyessä. Konkurssiin asettamista voi hakea velallinen itse tai velkoja. Konkurssi ei vapauta veloista, vaan velallinen vastaa ennen konkurssin alkua syntyneestä saatavasta myös sillä omaisuudella, jonka hän vastaisuudessa saa, jollei velkojan kanssa sovita toisin. Konkurssia koskevat säännökset ovat konkurssilaissa 120/2004. Konkurssi koskee harvoin tämän selvityksen keskiössä olevia ”avuttomia” velallisia. Välillisesti voivat tulla sovellettavaksi myös laki yrityksen saneerauksesta (55/1993) ja sitä täydentävä asetus (47/1993), jotka samoin harvoin koskettavat avuttomia velallisia.

Ennen ulosottoa on mahdollista vapautua kokonaan tai osittain veloistaan *yksityishenkilön velkajärjestelyn* kautta, mitä koskeva laki (57/1993) tuli voimaan 8.2.1993. Tarkempia säännöksiä on annettu lakia täydentävällä asetuksella (58/1993). Oikeusministeriö on myös antanut asetuksen velallisen maksukyvyyn arvioinnin perusteista yksityishenkilön velkajärjestelyssä (322/2001). Tarkoituksena on pysyvästi maksukyvyttömiä velkaongelmien korjaaminen. Järjestely perustuu aina velallisen hakemukseen, jota ennen tulee selvittää mahdollisuudet velkojan ja velallisen välisen sopimuksen tekemiseen. Velkajärjestelyssä tuomioistuimien vahvistaa velalliselle maksuohjelman, joka tulee aikaisempien velvoitteiden sijaan. Ohjelman

kesto on yleensä viisi vuotta. Kaikki velalliset eivät voi saada velkajärjestelyä. Yleisin hylkäämisperuste on, että velkaantumisen katsotaan olleen kevytmielistä.

Ylivelkaantumisen ehkäisemiseksi annetaan myös velkaneuvontaa, johon voi liittyä velkajärjestelyhakemuksen tekeminen. Talous- ja velkaneuvontaa koskeva laki (713/2000) tuli voimaan 1.9.2000. Talous- ja velkaneuvonnassa annetaan yksityishenkilöille neuvontaa talouden ja velkojen hoidosta, selvitetään velallisen talouteen liittyvien ongelmien ratkaisumahdollisuudet ja avustetaan vapaaehtoisen velkasovinnon tekemisessä sekä velkajärjestelyyn liittyvän asian hoitamisessa. Tarvittaessa velallinen ohjataan hakemaan oikeudellista apua. Neuvontaan ovat oikeutettuja talous- ja velkaneuvontayksikön alueella asuvat yksityiset henkilöt. Velkaongelmien selvittäminen edellyttää yleensä asiakkaan käyntiä neuvojan luona. Asiakkaiden jonotusajat ensimmäiselle käynnille vaihtelevat paljon. Avuttoman ylivelkaisen velkajärjestelyyn liittyy monia vaiheita, joista selviytyminen ei liene mahdollista ilman henkilökohtaista apua.

Talous- ja velkaneuvonnalla pyritään ylivelkaantumisen estämiseen. Neuvonnan antaminen on sitä koskevan lain mukaan kuntien tehtävä joko siten, että palvelut tuotetaan itse tai ostopalveluna (2–3 §). Kunta huolehtii tehtävistä lääninhallituksen kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla (3 §).¹¹ Lääninhallitus vastaa siitä, että talous- ja velkaneuvontaa on riittävästi saatavissa läänin alueella. Työ- ja elinkeinoministeriö vahvistaa kuluttajaviraston esityksestä palvelujen järjestämisestä maksettavat korvaukset. Kunnalliset talous- ja velkaneuvojat avustavat myös velkajärjestelyä haettaessa. Yhtenäistä ohjausta ja koulutusta käytännön talous- ja velkaneuvontatyössä ei ole. Kukin kunta määrittelee itsenäisesti, miten talous- ja velkaneuvontatyö järjestetään kunnassa ja minkälaisia resursseja siihen on mahdollista antaa. Suurimassa osassa neuvontayksiköitä ei ole esimerkiksi lakimiestä lainkaan. Ennalta ehkäisevään talousneuvontatyöhön ei velkaneuvojien mukaan jää juurikaan aikaa.

Neuvontapalvelun järjestämisestä huolehtivat Kuluttajaviraston johdolla lääninhallitukset ja kunnat (joille se on vapaaehtoinen tehtävä) laissa tarkemmin säädetyllä tavalla. Neuvonta on maksutonta. Viime vuonna talous- ja velkaneuvontayksiköitä oli 60 ja niissä päätoimisia neuvojia 124. Valtion korvaus palvelujen tuottajille oli lähes 4,7 miljoonaa euroa. Talous- ja velkaneuvonnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat voimassa olevan sääntelyn mukaan Kuluttajavirastolle.

Talous- ja velkaneuvontaa TEM:lle selvittänyt Rissanen ehdottaa, että talous- ja velkaneuvonta siirretään valtion oikeusaputoimistoihin omaksi toiminnokseen oikeusavun ja holhoustoimen edunvalvonnan rinnalle. Tätä varten valtion tulisi osoittaa kertaluontoiset riittävät määrärahat, jotka tarvitaan neuvonnan asianhallintajärjestelmän kehittämiseen ja käyttöönottoon. Ehdotuksen mukaan kunnille, jotka haluavat jatkaa talous- ja velkaneuvontaa asiakkailleen osana kunnan palve-

11 HE 37/2000. Vuonna 2003 päätoimisia neuvojia oli 126,84. Sivutoimiset, lakimiehet ja avustajat mukaan lukien sitä toteuttavaa henkilöstöä oli 179,61. Uusia asiakkaita oli v. 2003 rekisteröity 21 519 ja heihin kohdistuneita suoritteita oli 62 590.

lurakennetta, tarjotaan siihen mahdollisuus edellyttäen, että kunta sitoutuu neuvonnan järjestämiseen pitkäaikaisella sopimuksella. Talous- ja velkaneuvonnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta tulisi siirtää oikeusministeriölle. Talous- ja velkaneuvonnan koordinoimiseksi talouskasvatuksen ja sosiaali- ja terveystoimen kanssa ehdotetaan perustettavaksi sosiaali- ja terveysministeriön, oikeusministeriön, opetus- ja työ- ja elinkeinoministeriön pysyvä yhteistyöryhmä. Kuluttajavirastossa ja eri talous- ja velkaneuvontayksiköissä tehtävä kehitystyö organisoidaan valtakunnalliseksi projektiksi.

Edelleen esitetään suunniteltavaksi talous- ja velkaneuvojen ammattitutkinto, jonka suorittaminen asetetaan uusien neuvojen pätevyysvaatimukseksi. Valtion tukea tulee ehdotuksen mukaan lisätä niille kansalaisjärjestöille ja muille kolmannen sektorin toimijoille, jotka antavat kotitalouksien talousneuvontaa ja taloudenhallinnan opetusta näiden toimintamahdollisuuksien parantamiseksi. Muina mahdollisina maksukyvyttömiä ja ylivelkaisten yksityishenkilöiden asemaa parantavina toimenpiteinä nähdään sosiaalisen luototuksen käyttöönotto kaikissa kunnissa, velkajärjestelyn maksuohjelmiin liittyvän lisäsuoritusjärjestelmän uudelleen arviointi ja menettelyllisesti kevyen ulosottovelkajärjestelyn käyttöönottomahdollisuuksien selvittäminen.

Velkajärjestelyihin liittyvät olennaisesti selvittäjän tehtävät (esim. maksuohjelmaehdotusten laatiminen), joita pääosin hoitavat yksityiset asianaajo- ja lakiasiantoimistot. Estettä ei ole sille, että selvityksen tekijäksi määrätään julkinen oikeusavustaja, ulosottomies tai avustava ulosottomies, joita kuitenkin käytännössä harvoin määrätään selvittäjiksi. Velallinen tai talous- ja velkaneuvojat eivät voi toimia selvittäjänä. Tämä johtuu siitä, että laissa edellytetään, ettei selvittäjä ole velalliseen tai keneenkään velkojaan sellaisessa suhteessa, joka voi vaarantaa hänen riippumattomuuttaan tai tasapuolisuuttaan. Ellei velallisella itsellään ole maksukykyä, selvittäjien palkkiot maksetaan valtion varoista. Jos velallisella ei ole lainkaan maksuvaraa velkojensa maksamiseen, maksuohjelmaksi vahvistetaan ns. nollaohjelma, jolloin selvittäjän palkkio maksetaan valtion varoista. Vahvistettavista ohjelmista noin kolmannes on nollaohjelmia. *Tuomioistuimilla* on merkittävä rooli maksukyvyttömyysasioiden käsittelyssä esimerkiksi maksutuomioiden, velkajärjestelypäätösten ja konkurssipäätösten antajina. Tuomioistuinlaitosten toimintaa ja rakennetta ollaan parhaillaan kehittämässä. Yhdenmukainen ja laadullisesti korkeatasoinen velkajärjestelyjen (ja yrityssaneerausten) saattaisi parantaa, jos ne keskitettäisiin yksinomaan joihinkin tuomioistuimiin.

5.2.3 Sosiaalinen luototus

Myös sosiaalista luototusta koskeva laki (1133/2002) on annettu 2000-luvulla ja se tuli voimaan 1.1.2003. Laki mahdollistaa esimerkiksi useiden pienten luottojen yhdistämisen tai luoton myöntämisen välttämättömien kulutushyödykkeiden

hankintaan vähävaraiselle henkilölle. Alun perin Takuu-Säätiön projektina alkanut kokeilu vakinaistettiin sosiaalisesta luototuksesta annetulla lailla. Lailla pyritään nimenomaisesti helpottamaan sellaisten henkilöiden elämää, joilla ei ole mahdollisuutta saada muulla tavoin kohtuuehtoista luottoa. Sosiaalinen luototus on yksi sosiaalihuollon palveluista. Luoton alkuperäinen tarkoitus oli turvata vähävaraisille henkilöille mahdollisuus hankkia itsenäisesti kohtuullisin luottokustannuksin välttämättömiä kulutushyödykkeitä (esim. pesukone, televisio) ja järjestellä olemassa olevia velkoja. Luoton saaminen edellyttää kuitenkin takaisinmaksukykyä. Käytännössä sosiaalista luottoa käytetään pääasiassa olemassa olevien luottojen maksuun.

Sosiaalisten luottojen käyttötarkoituksesta, myönnettyistä määristä tai uudelleen ulosottoon päätyneistä luottosuhteista ei ole saatavissa kattavia tilastoja. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen selvityksen mukaan Espoo on kunta, jossa sosiaalista luototusta käytetään paljon. Vuonna 2008 kunnassa myönnettiin 119 sosiaalista luottoa, jolla järjesteltiin ylivelkatilanteita lähes yhtä paljon kuin sovintoja, velkajärjestelyjä tai Takuu-Säätiön takauksia toteutui yhteensä. Luotoista 92 prosenttia käytettiin velkojen järjestelyyn, vain kahdeksan prosenttia hankintoihin. Vantaalla sosiaalisen luototuksen puhelinpäivystyksen tuli vuonna 2008 yhteensä 470 yhteydenottoa. Kirjallisia päätöksiä tehtiin 149 kappaletta, joista myönteisiä oli 69 ja kielteisiä 80. Luottoja irtisanottiin 14 kappaletta, 54 luoton saaneen asiakkaan kanssa tehtiin sopimus maksuohjelman vapaakuukausista, 16 kanssa maksuohjelman muutos.

Alla olevassa Vantaan kaupungin sosiaalisesta luototuksesta vastaavan *Pirkko-Liisa Luotosen* yhteenvedossa käsitellään vuonna 2008 sosiaalisessa luototuksessa esille nousseita asioita. Esityksen kautta konkretisoituvat monet ylivelkaantumiseen liittyvät kysymykset erityisesti koskien tämän selvityksen kohteena olevia avuttomia ryhmiä.

”Vantaan sosiaalinen luototus on toiminut kolmen työntekijän voimalla vuoden 2008 aikana. Jonotusaika on ollut keskimäärin yksi kuukausi. Päätös on tullut viimeistään kolmen viikon kuluessa siitä, kun kaikki tarvittavat asiapaperit on toimitettu. Kiireellisissä tapauksissa päätös on tehty viikossakin. Sosiaalisen luototuksen henkilökunta tekee paljon samaa työtä kuin talous- ja velkaneuvonta. Ulosottokaaren voimaantumisen jälkeen 1.1.2008 on sosiaalisen luoton hakeminen velkojen järjestelemiseen korostunut entisestään. Hylkääviä päätöksiä jouduttiin kuitenkin antamaan yli puolelle hakijoista, koska velkojen määrä ylitti selvästi enimmäisluottomäärän tai asiakkaan maksuvara ei riittänyt haetun suuruisen luoton hoitamiseen. Ohjasimme asiakkaat talous- ja velkaneuvontaan hakemaan muita ratkaisuja velkaongelmiinsa.

Vuoden 2008 aikana eläkeläisten osuus luoton saajista on noussut. Jo 26 prosenttia luoton saaneista oli eläkeläisiä ja kysyntä kasvaa edelleen. Elinkustannusten kohoaminen ja varsinkin vuokrien nousu on lisännyt eläkeläisten yhteydenottoja. Eläkeläiset eivät aina hae toimeentulotukea lääkkeisiin, lääkärissä käynteihin tai sairaalalaskuihin, vaikka olisivat siihen oikeutettujakin. He ottavat helposti saatavia va-

kuudettomia kulutusluottoja ja ratkaisevat näin ongelmansa hetkeksi. Aikaa myöten kalliit kulutusluotot käyvät liian raskaiksi hoitaa. Kulutusluoton lisäksi voi tulla äkillinen ylimääräinen meno, joka voi raunioittaa talouden niin, että turvaudutaan helpolta ratkaisulta tuntuvaan pikavippiin. Siitä alkaa kierre, joka voi kaataa talouden kokonaan ja johtaa jopa häättöön, jos ongelmaa ei saada ratkaistua. Useamman pikavippikierteessä olleen eläkeläisen talous on korjattu vuoden 2008 aikana sosiaalisen luoton avulla.

Pikavippejä esiintyi jo vuoden 2008 jälkimmäisellä puoliskolla melkein jokaisella luoton hakijalla. Eläkeläisten lisäksi pikavippejä ovat ottaneet nuoret aikuiset, jotka eivät pientä vippiä nostaessaan ole ottaneet selvää luoton todellisesta vuosikorosta tai eivät tulleet korkoa edes ajatelleeksi. Pikavippi on helppo ottaa. Yksi vippi johtaa helposti toiseen ja kierre etenee, kunnes ei enää selvitä. Asunto voi mennä maksamattomista vuokrista. Tuttavien nurkissa asuessa työmotivaation ylläpito on vaikeaa, mikäli työpaikka on vielä jäljellä.

Vantaan sosiaalisessa luototuksessa on yhä vain vahvistunut vuoden 2008 aikana toive, että pikavipit kiellettäisiin kokonaan lailla. Niiden liian helppo saaminen aiheuttaa ongelmia juuri heikoimmassa asemassa oleville asiakkaille, joita asiakaskunnassamme myös on. Pienituloisten ja vähävaraisten asiakkaiden joukossa on asiakkaita, joilla on matala koulutus, eikä välttämättä kykyä ottaa selvää erilaisista vaihtoehdoista rahoittaa menojaan tai vertailla lainojen todellisia hintoja. Kaikilla ei ole myöskään sosiaalista verkostoa, joka voisi auttaa yllättävien menojen kohdalla. Sukulaiset saattavat olla toisella puolella Suomea, eivätkä pysty auttamaan tai heiltä ei kehdata pyytää apua.

Velkaantuminen tapahtuu tavallisimmin niin, että otetaan helposti saatavia vakuudettomia kulutusluottoja ylimääräisiin menoihin tai hankintoihin silloin, kun luottotiedot ovat vielä kunnossa. Kun luottoja on otettu niin monta kuin on ollut mahdollista, joudutaan ottamaan pikavippejä kulutusluottojen kuukausierien maksamiseksi. Omat tulot eivät silloin enää riitä kaikkiin kuukausimaksuihin. Valitettavan monilla alkaa vuokranmaksujen rästiin jääminen tai maksaminen loppuu kokonaan, kun yritetään maksaa kulutusluottoja ja pikavippejä ja säilyttää luottotiedot viimeiseen saakka.

Sosiaalisella luototuksella ei ole paljoakaan neuvottelumahdollisuuksia enää silloin, kun asiakas on pikavippikierteessä. Suuri osa pikavippiyhtiöistä ei ole ollenkaan kiinnostunut mitä asiakkaalle tapahtuu. Perintäyhtiöitä käyttävien pikavippiyhtiöiden kanssa saattaa neuvottelu velan perinnän katkaisemisesta onnistua, jos luottopäätös voidaan luvata pikaisesti, mutta osa pikavippiyhtiöistä ei edes vastaa yhteydenotto-pyyntöihin. Kun on kysymyksessä häättöasia tai asiakkaan maksuvara ei enää riitä sosiaaliseen luottoon tai jos kaikki pikavipit ehtivät käydä tuomioistuimessa ja niistä aiheutuvat kulut lisätään velkaan, ei sosiaalisella luotolla enää voida pelastaa asiakkaan taloutta.

Lainsäädännöllisillä keinoilla tulisi voida suojata heikoimmassa asemassa olevia kansalaisia. Jos pikavippejä ei voida kokonaan kieltää, niin niille tulisi asettaa korkokatto, joka olisi samaa luokkaa kuin vakuudettomissa kulutusluotoissa noin 30 %. Tämä karsisi osan yrittäjistä markkinoilta ja jättäisi alalle vain sellaisia yrittäjiä, joiden kanssa on mahdollisuus neuvotella ja sopia asioista.

Sosiaalisen luototuksen asiakkailta näkyy selvästi talousneuvonnan tarve. Luoton hakemisen yhteydessä asiakkaita ohjeistetaan ja neuvotaan niin paljon kuin voidaan. Vuonna 2008 sosiaalinen luototus järjesti kolme talousneuvontakoulutusta sosiaalityöntekijöille, jotta taloudellisen neuvonnan antamista laajennettaisiin mahdollisuuksien mukaan. Ihanne olisi, että jokainen taho, johon asiakas ottaa yhteyttä, antaa talousneuvontaa ja ohjausta. Tämä vahvistaa asiakkaiden itsenäistä selviämistä ja taloudenhallintaa.

Sosiaalisen luototuksen asiakaskunta tuskin osaa ottaa oma-aloitteisesti yhteyttä talous- ja velkaneuvontaan saadakseen talous- ja velkaneuvontaa. Asiakkaiden karsintaa tapahtuu myös jo ajanvarauksessa, koska sosiaalisen luototuksen asiakaskunta ei välttämättä osaa perustella ajanvarauksen tarpeellisuutta riittävän hyvin. Siksi on erittäin tärkeää, että asiakas asioidessaan sosiaaliviraston eri pisteissä, saa talousneuvontaa osana asiakaskäyntiä.

Sosiaalisella luototuksella ei ole resursseja kutsua asiakkaitaan keskustelemaan luoton hoitamisesta ja mahdollisesti ilmenneistä vaikeuksista. Tällainen tapaamisen noin vuoden kuluttua luoton saamisesta saattaisi kuitenkin olla useille luoton saajille tarpeen, koska ongelmia alkaa yleensä esiintyä yhden vuoden jälkeen. Pieninä ongelmat ovat kuitenkin helpommin hoidettavissa. Pitkällä aikavälillä saataisiin tuetuksi asiakkaiden taloudenhallintaa ja itsenäistä selviämistä, kunnes heille ehtii kehittyä paremmat valmiudet selvitä ilman tukea.

Taloudellinen taantuma tulee varmasti lisäämään tuen tarvetta asiakaskunnassa. Vuoden 2008 jälkimmäisellä puoliskolla alkoi jo luoton saaneiden asiakkaiden joukossa esiintyä työttömyyttä ja luottojen uudelleen järjestämisen tarvetta. Jos asiakas onnistuu työllistymään uudelleen, luotto on järjestelty maksukyvyyn mukaan, jolloin asiakkaalla on mahdollisuus saada uudestaan taloutensa tasapainoon. Jos asiakkaalla on ollut halu ja kyky uudella ohjelmalla hoitaa luottonsa, on siihen annettu mahdollisuus.

Sosiaalisen luoton toimintaa on kehitetty vuoden 2008 aikana talousneuvonnan laajentamisen yhteydessä. Sosiaalinen luototus osallistuu aktiivisesti sen kehittämiseen ja pyrkii osaltaan tukemana talousneuvonnan laajenemista koko aikuissosiaalityön piiriin. Toiminta on kärsinyt henkilökunnan jatkuvasta vaihtumisesta, mutta vähitellen on verkoston luomisessa päästy alkuun ja sitä kehitetään edelleen.”¹²

Sosiaalisen luototuksen tarjoaminen on kunnalle vapaaehtoista, eikä sitä ole tarjolla kuin murto-osassa kuntia. Koska kaikilla kunnilla ei ole mahdollisuutta tarjota luottoa, eri kunnissa asuvat henkilöt ovat eriarvoisessa asemassa. Niissäkin kunnissa, jotka sitä tarjoavat, on suuria eroja myönnettävän luoton maksimimäärässä (5 000–15 000 euroa). Sosiaalista luototusta tulisi edelleen kehittää siihen suuntaan, että sen saaminen ei olisi asuinpaikasta riippuvaa. Luottoa tulisi myös entistä enemmän myöntää sen alkuperäiseen tarkoitukseen. Tällöin vähävaraisten henkilöiden ei tarvitsisi turvautua korkeakorkoisiin markkinaehtoisin kulutusluottoihin välttämättömyyshyödykkeiden hankinnassa. Samalla varmistettaisiin myös, että sosiaalista luottoa voitaisiin käyttää muuhun kuin näiden luottojen takaisinmaksuun. Sosiaalisen luoton ongelma on, että suuri osa vanhusväestöstä näkee

12 Oikoluku MP.

kunniakysymyksenä sen, ettei sosiaalitoimiston palveluja käytetä. Sosiaalista luottoa ei haluta hakea siihen liittyvien kielteisen stigman vuoksi.

5.2.4 Velkojen ja yksityisten toimijoiden hoitama maksukyvyttömyys

Velkojen osuus maksukyvyttömyyden ratkaisemisessa liittyy velkojan ja velallisen kesken tehtäviin vapaaehtoiisiin järjestelyihin sekä voimassa olevan lainsäädännön ja hyvän perintätavan noudattamiseen. Yksityisten velkojen mahdollisuudet joutaa velallisten kohdalla eivät yleensä ole sidottuja lainsäädäntöön. Myös järjestöt antavat jäsenilleen velkaneuvontaa (ks. luku 6.1). Vertailutietojen saaminen kaikista vapaaehtoisista velkojen järjestelyistä on vaikeaa. Mikäli myös vähäiset maksusuunnitelman muutokset otetaan huomioon, vapaaehtoisten keinojen voidaan katsoa olevan käytössä laajemmin kuin sääntelyyn perustuvat velkajärjestelyn toimintamallit. Vapaaehtoisten keinojen käyttöä velkaongelmien ratkaisuna puoltaa muun muassa asiakkaan luottotietojen säilyminen. Ne myös tukevat velallisen mahdollisuuksia omatoimiseen asioiden hoitoon ja omia sitoumuksia koskevan vastuun ottamiseen.

Pisimpään vapaaehtoiisiin järjestelyihin kuuluvia ylivelkaantumisen liittyviä kysymyksiä on hoitanut yksityisoikeudellinen Takuu-Säätiö. Säätiö myöntää takauksia ylivelkaantuneille yksityishenkilöille pankista nostettavaan järjestelylunaan, jolla useat eri velat yhdistetään yhdeksi uudeksi lainaksi. Takuu-Säätiö asettaa ja arvioi itsenäisesti ne periaatteet ja edellytykset, joilla velallisen taloudellinen tilanne voidaan järjestellä. Palvelutarpeen arviointia varten säätiö kerää tietoa olemassa olevista asiakkaistaan ja seuraa yleistä taloudellista kehitystä. Takaustoiminta on Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) rahoituksen varassa. RAY harkitsee säätiön vuosittaista toimintamenojen tarvetta säätiön avustusanomuksen pohjalta.

5.2.5 Julkisia palveluja koskevat maksut ja niiden perintä

Saatavien perinnästä annettu laki (513/1999), ns. perintälaki sisältää säännöksiä myös kuluttajasaatavasta. Perinnällä tarkoitetaan toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on saada velallinen vapaaehtoisesti suorittamaan erääntynyt velkojan saatava. Laki ei koske ulosottoviranomaisen toimintaa. Kuluttaja-asiamiehen tehtävänä on valvoa perintälain ja hyvän perintätavan noudattamista silloin, kun kyse on kuluttajasaatavasta. Julkisten palvelujen saatavat rinnastetaan kuluttajasaatavaan silloin, kun velallinen on yksityishenkilö. Perintälakia sovelletaan sekä kunnan itsensä tuottamien että tilaaja-tuottaja mallilla tuotettujen palvelujen maksujen perintään samalla tavoin kuin yksityisiin palveluihin.

Palveluseteliä käytettäessä tilanne on voimassa olevan lainsäädännön mukaan poikkeava siinä mielessä, että kunta ei peri palvelun käyttäjältä asiakasmaksua, vaan asiakas maksaa omavastuuosuuden palveluntuottajalle ja antaa tälle lisäksi palvelusetelin. Jos asiakas laiminlyö omavastuuosuuden suorittamisen esimerkiksi maksuvaikeuksiensa takia, palveluntuottaja voi ryhtyä perintätoimiin. Omavastuuosuus ei kuitenkaan ole suoraan ulosottokelpoinen asiakasmaksujen tapaan. Tässä tapauksessa yritys itse – eikä kunta – kuitenkin kantaa vastuun perinnästä. Perinnän oikeutusperuste on palvelun käyttäjän ja yrityksen sopimus.

Kuluttajariitalautakunta voi käsitellä kuluttajasaatavien perintään liittyviä yksittäisiä riita-asioita, jotka koskevat esim. perintäkulujen kohtuullisuutta. Lautakunnan toimivalta on rajattu vain elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisiin riitoihin. Siksi lautakunta ei voi käsitellä julkisten palvelujen (esim. julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tai yksityisten yritysten ostopalveluina tuottamien palveluiden) perintään liittyviä riita-asioita, vaikka kyseessä olisikin kuluttajasaatava.

Tutkimuksissa todettu ongelma on, että pienituloisimpien kohdalla taloudellisen tilanteen romahtamisen syy ovat usein suuret sairaus- ja lääkekulut. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon maksut on jätettävä perimättä tai niitä on alennettava siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteutumista (11 §). Kohtuuttoman korkean maksurasituksen estämiseksi on terveydenhuollossa säädetty vuosittaisesta maksukatosta (2008 590 euroa), joka ei kuitenkaan ulotu laitoshoidon ylläpitomaksuihin. Nämä maksut voivat esimerkiksi mielenterveysongelmaisen henkilön hoidon aikana nousta suuriksi. Lääkkeillä ja kliinisillä ravintovalmisteilla on oma maksukatto (2008 643,14 euroa), mutta myös lääkkeet voivat romuttaa pitkäaikaissairaahan henkilön talouden. Tutkittua tietoa siitä, missä määrin kunnissa käytetään lain mahdollistamaa maksujen perimättä jättämistä tai kohtuullistamista, ei ole. Sen sijaan esimerkkejä on siitä, että kunnat perivät saatavansa yksityisten perintätoimistojen avulla. Perintään liittyy kunnissa kysymys siitä, ajetaanko ihmisiä maksuilla kestävämpiin tilanteisiin, jotka puolestaan estävät henkilöitä sekä paranemasta että tekevät mahdottomaksi selviytyä arjesta esimerkiksi luottotietojen mentyä.

Hankintalain voimaan tultua myös perintä kilpailutetaan. Kuluttajavirasto on ottanut kielteisen kannan käytäntöön, jossa edullisin tarjous perustuu erityiseen menettelyyn, jossa perintätoimisto palauttaa velalliselta perimästään muistutusmaksusta osan kunnalle esimerkiksi siten, että viiden euron peritystä maksusta palautetaan kunnalle kolme euroa. Kysymys on viety markkinaoikeuden ratkaistavaksi, mutta päätöstä asiassa ei ole vielä tehty.

5.3 Ylivelkaantumisen ratkaisemista koskevat menettelyt

Toiminnan painopiste ylivelkaantumisen estämiseen ja yhdenmukaisiin käytäntöihin

Ylivelkaantumista estävät toimenpiteet edellyttävät poliittisia päätöksiä, koska niillä puututaan pankkien ja liikelaitosten velanantoon ja toimintaedellytyksiin. Poliittista tahtoa sääntelyyn löytyy yleensä vain myös rahoituslaitosten ja pankkien taloudellisen toiminnan häiriintymiseen johtavissa tilanteissa. Niinpä ylivelkaantumistilanteissa velallisen tilanteen helpottamiseksi annettu lainsäädäntö keskittyy lähinnä jo syntyneiden ongelmien ratkaisemiseen. Kansalaisten kannalta ylivelkaantumisen estämistä koskevan sääntelyn tulisi kuitenkin olla ensisijaista.

Yksilötasolla maksuhäiriöt ja ylivelkaantuminen kasautuvat henkilöille, joilla on muitakin ongelmia ja vaikeuksia. Luoton käyttö ja velkaantuminen ovat harvoin oikea selviytymiskeino kipeimmin apua tarvitseville. Velkaongelmat ilmentävät juuri sitä, että luottoa ja velkaantumista käytetään tilanteessa, jossa se ei ole järkevää ja perusteltua. Maksukyvyttömyyden poistamiseksi luotuja järjestelmiä kuten ulosottoa ja velkajärjestelyjä on pyrittävä parantamaan hyväksymällä nämä lähtökohdat. Niissä ei voida tavoitella niin yksilöllistä käsittelytapaa kuin kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien tilanteet edellyttäisivät, mistä johtuen ne tulevat aina olemaan melko kaavamaisia. Näitä henkilöitä on ensisijassa autettava muilla keinoin.

Esimerkiksi ulosottolaitoksen resursointi ei mahdollista kovin paljon nykyistä pidemmälle räätälöityä velallisen suojaa eikä pitkälle kehittynyttä velallisten yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista. Vaikka ulosoton tavoitteenasettelua voidaan ohjauksen kautta tiivistää, uudentasoista yksilöllistä toimintakonseptia ei voida tavoitella nykyisillä resursseilla. Tarkoituksenmukaista olisi pitää *tietoisena tavoitteena yksinkertaista ja kaavamaista ulosottoa ja vastaavasti oikeusavun, yleisen neuvontapalvelun, velkaneuvonnan ja sosiaalisen luototuksen vahvistamista*

Maksukyvyttömyyslainsäädännön toimeenpano, soveltaminen ja yleinen toimivuus ovat pääosin toimivia jo tapahtuneiden ylivelkaantumistilanteiden ratkaisemisessa. Lainsäädäntö sisältää suuren ja monilta osin hyvin joustavan määrän erilaisia mahdollisuuksia jo syntyneen ylivelkatilanteen ratkaisemiseksi. *Sääntelyn täytäntöönpanossa tulisi keskittyä sen varmistamiseen, että lainsäädäntöä soveltavat eri viranomaiset ja muut toimijat noudattavat yhdenmukaisia käytäntöjä ja periaatteita asioiden ratkaisemisessa ja käsittelyssä ja että näiden seurantaan luodaan tarkoituksenmukaiset mittarit. Painopistettä tulisi siirtää ylivelkaantumisen estämiseksi suunnattuun toimintaan.*

Vapaaehtoiset menettelyt etusijalle

Velallisen näkökulmasta sekä sääntelyn sisältämiä että sen ulkopuolella toteutuvia menettelyjä tulisi edelleen parantaa. Ylivelkaantumisen tilanteissa asiakkaan kannalta olennaista on asiaa koskevien selkeiden ratkaisujen saaminen. Talouden tervehtyminen voi alkaa, vasta kun talouden suunnittelu on mahdollista. Koska velallinen neuvottelutilanteessa on aina heikommassa asemassa, nykyiset velkaongelmien hallintajärjestelmät voivat käytännössä olla riittämättömiä. Lainsäädännöllisten *uudistusten jälkeen olisikin hyvä suunnata voimavaroja velallisten tukemiseen vapaaehtoisissa velkajärjestelyissä ja neuvonnassa*. Keskeinen rakenteellinen kysymys on sekä sääntelyyn perustuvien että vapaaehtoisten toimien resursointi. Jollei henkilöstöä ja toimintarahaa ole, käsiteltävät asiat viivästyvät.

Ulosoton ja velkajärjestelyn erot ja suojaosuus

Toisaalta myös lainsäädäntö sisältää edelleen eräitä ongelmia. Esimerkiksi velallisen maksukyvyyn arviointi poikkeaa merkittävästi ulosoton ja velkajärjestelyn välillä. Sekä maksukyvyyn arviointia että maksukertymiä koskevia eroja tulisi poistaa ja menettelyjä yhdenmukaistaa. Täydelliseen harmoniaan ulosoton ja velkajärjestelyn välillä ei kuitenkaan voida päästä eikä ehkä kannata edes pyrkiä. Ulosotto kattaa toimintana niin monen tasoisia velkaongelmia, ettei ulosoton suojajärjestelmää voida rakentaa pelkästään velkajärjestelystä käsin. Olennaisempaa kuin harmonia on suojajärjestelmän loogisuus ja riittävyys toisaalta ulosotossa ja toisaalta velkajärjestelyssä. Siltä osin kuin ulosotto ja velkajärjestely menevät päällekkäin, voidaan tietoisesti hyväksyä ristiriitaisuus.

Vaikka vähäiset ristiriidat toimeentulotukijärjestelmän ja ulosoton suojajärjestelmän välillä voidaan tietoisesti sallia, suojajärjestelmän tarkistamisella voitaisiin todennäköisesti vaikuttaa ylivelkaantumiseen. Nykyinen ulosottojärjestelmä mahdollistaa ulosmittauksen kohtuullisen pienistäkin tuloista ja lisää pienituloisten velkaantumismahdollisuuksia. Toimeentulotukea koskevien sääntöjen mukaan ulosoton aiheuttama vaje elantokustannuksiin paikataan toimeentulotuella. Esimerkiksi Ruotsissa suojaosuudet ovat Suomea korkeammat. Suojaosuutta nostettaessa, luotonantajan riski velan maksamatta jäämiseen kasvaa, mistä johtuen sen voidaan olettaa lisäävän harkintaa luoton myöntämisessä ja luotonsaajan maksukyvyyn tutkinnassa. Toisaalta ei ole tarkalleen tiedossa, mitä seurauksia asiasta olisi velallisille. Tästä johtuen tulisi selvittää, mitä vaikutuksia suojaosuussäännösten muuttamisella siten, että se kattaisi velallisen asumis- ja elämiskulut, olisi velallisen ja velkojan asemaan.

Ulosottomaksut ja kulut – kuka maksaa?

Ylivelkaantuneet voivat jäädä ulosottojärjestelmän rattaisiin siten, että heidät todetaan uudelleen ja uudelleen varattomaksi. Uudelleen perinnän kulut tulevat velallisen maksettavaksi, vaikka perinnän lopputulos on jo sitä haettaessa tiedossa. Tätä ongelmaa on vaikea ratkaista maksukyvyttömyyslainsäädännöllä. Mahdollinen ratkaisu tässä suhteessa olisi ulosottomaksujen nostaminen. Uudelleenperinnän hinta voitaisiin nostaa niin korkeaksi, ettei velkoja käynnistäisi prosessia ilman järkeviä syitä esimerkiksi siten, että toisin kuin nyt, perintätoimistoilta perittäisiin lähellä tuotantokustannuksia oleva hinta ulosottoviranomaisten työstä. Tämä tulisi toteuttaa kuitenkin siten, ettei kuluja olisi mahdollista periä velalliselta esimerkiksi pikaluotoissa tai muissa korkeakorkoisissa luotoissa.

Pikaluotot sääntelyn piiriin

Pikaluotot liittyvät moniin aikaisemmin esitettyihin maksukyvyttömyyteen liittyviin ongelmiin. Hälyttävää on, että niitä joudutaan käyttämään perustoimeentuloon, terveydenhoitoon, vuokratästeihin tai peruselämiseen. KTM:n vuonna 2006 teettämän tutkimuksen mukaan pikavipit kasautuvat työmarkkinoilla epäsuotuisissa asemissa oleville, työttömille ja alempituloisille. Vain neljännes kävi töissä täysipäiväisesti. 56 prosenttia luoton ottajista ilmoitti ansaitsevänsä alle 1 000 euroa. Pääesikunnan lausunnossa vuodelta 2008 katsotaan pikaluototus 19–20-vuotiaiden varusmiesten ongelmaksi. Esimerkiksi velkaneuvontaa antava henkilöstö näyttää olevan yleisesti sitä mieltä, että pikaluotot tulisi kieltää lainsäädännöllä.

Pikaluottotoiminnassa mahdolliset ylisuuret korot tekevät toiminnasta luotonantajalle kannattavaa, vaikka hyvinkin suuri osuus luotoista jäisi maksamatta. Jopa satojen prosenttien vuotuiset korot, joita peritään osin kulujen nimellä, ovat riittäviä kattamaan kaikki riskitilanteet. Luotonantajan strategia perustuu maksukyvyttömyyden hyväksymiseen, koska asiakaskunnasta useimmat eivät saisi muuta luottoa. Tähän voitaisiin vaikuttaa määräämällä luotoille korkokatto ulko- maisten esimerkkien mukaan esimerkiksi 17 prosenttiin.

Vaikka kuluttajansuojalain 7 luku koskee nimenomaan kulutusluottoja, pikaluotot jäävät pääosin sen ulkopuolelle siksi, että määrältään pienet ja lyhytaikaiset luotot on jätetty säännösten ulkopuolelle. Pikaluottojen markkinointiin tulevat tästä syystä sovellettavaksi lähinnä KSL:n 2 luvun yleiset markkinointia koskevat säännökset.

Tämän selvityksen piirissä olevien avuttomien henkilöiden näkökulmasta pikaluotot ovat ongelma. *Mikäli pikaluottoihin liittyviä maksuhäiriöitä ja niiden vaikutuksia pohditaan syrjäytymisen ehkäisemisen kannalta, pikaluotoista tulisi säätää lailla nykyistä täsmällisemmin.* Sääntely tulisi ulottaa sekä luoton myöntämiseen, luotosta perittävään korkoon, luoton myyntitilanteisiin ja luoton ehtoihin että niiden markkinointiin ja valvontaan.

Sosiaalinen luototus tulisi laajentaa kattamaan koko maa

Kokoamalla yhdeksi luotoksi pieniä erillisiä luottoja voidaan auttaa suurta erilais-
ten väliinputaajien joukkoa kuten luottotietonsa menettäneitä tai pankkien ja ra-
hoituslaitosten kannalta liian suuren riskin asiakkaita. *Kokemukset* tämänkaltaisesta
luototuksesta, ns. *sosiaalisen luoton myöntämisestä puoltavat järjestelmän laajen-
tamista koko maan kattavaksi*. Laajentamista kannattavat muun muassa velkajär-
jestelyn että velkaneuvonnan parissa työskentelevät ja myös velkaneuvonnan tilaa
selvittänyt Rissanen teki asiasta ehdotuksen. *Kun luottojen myöntäminen on voi-
massa olevan sääntelyn mukaan kunkin kunnan harkinnassa, muutos parantaisi to-
teutuessaan myös alueellista yhdenvertaisuutta*. Luottoa tulisi myös nykyistä enem-
män myöntää sen alkuperäiseen tarkoitukseen kuten erilaisten kodin hankintojen
tekemiseen, ei pelkästään lainojen järjestelyyn. Tällöin vähävaraisten henkilöiden
ei tarvitsisi turvautua korkeakorkoisiin markkinaehtoihin luottoihin välttämättö-
myyshyödykkeitä hankkiessaan.

Esimerkiksi velkaneuvonnan ja jo luottoa myöntävien kuntien kokemuk-
set osoittavat, että pienen eläkkeen varassa elävät vanhukset kuuluvat kasvavas-
sa määrin sosiaalisen luototuksen asiakaskuntaan. Ikääntynyt väestö saattaa kokea
sosiaalipalvelujen käytön häpeällisenä ja leimaavana, mikä saattaa estää heitä ha-
keutumasta palvelun piiriin. Järjestelmää laajennettaessa tulisi kiinnittää erityistä
huomiota palvelun järjestämiseen kunnallisissa palveluissa esimerkiksi siten, että
palvelun fyysinen sijainti erotetaan sosiaalihuollon palveluista. Silloin, kun luoton
saamiselle asetetut kriteerit eivät täyty, asiakkaat tulee ohjata muun järjestelmän
piiriin.

Taloudellisten neuvontapalvelujen keskittäminen

Erityiset taloudellisiin kysymyksiin liittyvät neuvontapalvelut tulisi keskittää yleis-
enä oikeusaputoimistojen oikeusapu-palvelujen tai jo toteutuneiden kuntien neu-
vontapalvelujen yhteyteen. Kohdennetusti neuvontaa tulisi antaa erilaisista toi-
mintakyvyn vajeista kärsiville henkilöille; tarvittavassa määrin myös sähköisen
viestinnän tai erilaisten teknisten apuvälineiden tms. avulla.

Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen perintäsäännöksiä tulisi täsmentää

Julkisen sektorin tulee velkojana toimia lojaalisti velallisiaan kohtaan eikä lisätä
perinnän kokonaiskustannuksia esimerkiksi perimistöimistojen käytöllä. 1.1.2008
voimaan tulleen, verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain (706/2007)
5 §:n mukaan muun muassa perintätoiminnan harjoittaja tai muu toimitsija ei
saa esiintyä velkojan toimeksiannosta hakijana tai asiamiehenä julkisen saatavan

ulosotossa. Yleinen käytäntö kunnissa on, että maksut annetaan rutiininomaisesti perintätoimistojen tehtäväksi. Käytännössä kunta voidaan nimetä ulosoton muodolliseksi hakijaksi. Toiminta voi kuitenkin olla järjestetty siten, että perintätoimisto hoitaa asian kokonaan kunnan puolesta. Toiminta on säännösten mukaista, mutta ei välttämättä lojaalia velallisia tai avuttomassa asemassa olevia asiakkaita kohtaan. Ennen kuin perintätoimisto hakee ulosottoa, se yrittää periä saatavan itse. Jos perintä onnistuu velallinen maksaa myös perintätoimiston tuotantokustannukset. Kustannukset on ehkä minimoitu kilpailuttamisella kunnan kannalta, mutta ei ne maksavien velallisten tai avuttomien asiakkaiden kannalta.

Perintälain mukaan toimeksisaajan perittäväksi ei voida antaa esimerkiksi valtion saatavia, jotka voidaan periä ulosotossa ilman tuomiota tai päätöstä siten kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annetussa laissa säädetään (9 §). Myös sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) mukaan sen perusteella määrätty maksu sekä niistä perittävä viivästyskorko voidaan periä ilman tuomiota (17 §). Asiakasmaksulain 11 §:n mukaan sosiaalihuollon palveluista määrätty maksu ja terveydenhuollon palveluista henkilön maksukyvyyn mukaan määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista. Palvelun tuottava kunta tai kuntayhtymä voi myös päättää olla perimättä tai alentaa muitakin maksuja sekä em. syistä että silloin, kun siihen on huollollisia syitä. Esimerkiksi toimeentulotuki on viimesijainen suhteessa näihin säännöksiin.

Vaarantaako kunnallisten sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen rutiininomainen perintä perintätoimistojen kautta asiakkaiden perusoikeuksia, tulisi selvittää. Selvityksen osana tulisi tarkastella maksulain 11 §:n mukaisen maksujen perimisestä luopumista sekä niiden alentamismahdollisuuden käyttöä. Samoin tulisi selvittää mahdollisuuksia muuttaa kunnallisia käytäntöjä vastaamaan valtiolta edellytetyjä ulosottolain 9 §:n mukaisia menettelyjä. Myös asiakkaita koskevien julkisen sektorin perintäpolitiikan eettisten ohjeiden laatiminen olisi paikallaan. Menettelytapojen lisäksi tulisi selvittää perimiskustannusten synty- ja kohdentumismekanismeja, joita ei myöskään tunneta.

Rakenteiden ja sisällön rajamailla on kysymys kunnallisten asumispalvelujen ja yleensä avohuollon palvelujen maksukatosta. Erot esimerkiksi dementiahoidon palveluasumisyksiköiden ja laitosten maksuissa voivat nousta todella suuriksi, vaikka asukkaan kannalta molemmissa ollaan suljettujen ovien ja valvontajärjestelmien takana. Asumispalveluissa edellytetty itsenäisyys ei toteudu samalla, kun he ovat hyvin eriarvoisessa asemassa. *Myös avohuollon palvelujen maksuille tulisi säätää katto.* Maksut kohdistuvat myös eri asiakasryhmiin eri tavoin. Esimerkiksi vanhuksilta peritään maksut heidän tulojensa mukaan, vammaisten palvelut ovat maksuttomia. Maksukatonsäätäminen saattaisi myös vanhukset nykyistä tasa-arvoisempaan asemaan.

Lähteitä

- Jakobsson, Niko: Pikaluotot – hämärää markkinointia, kohtuuttomia sopimusehtoja ja koronkiskontaa? Helsinki Law Review. Edilex 2.12.2008.
- Rantala, Kati & Tarkkala, Heta: Kotitalouksien velkaongelmien nykytila ja kehitys. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 90. Helsinki 2009.
- Rissanen, Kirsti: Talous- ja velkaneuvonnan arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Kilpailukyky 8/2009.

6 OIKEUDELLISTEN PALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN

6.1 Oikeudellisen avun rakenteet

Oikeusongelmat eivät esiinny arkielämässä valmiina tunnistettavina ”paketteina”. Ihmiset ratkovat erilaisia arkielämäänsä liittyviä ongelmia mieltämättä niitä erityisesti tai pelkästään oikeudellisiksi. Oikeusongelman käsitteellinen määrittely on itsessään ongelmallista. Oikeusongelma-tutkimustradition mukaan oikeusongelmasta voi olla kyse esimerkiksi kun, syntyy kiista tai ristiriita kahden toimijan kesken, joku rikkoo säännöksiä, yksityishenkilö on tyytymätön viranomaisen toimintaan tai kun ihminen tuntee epätietoisuutta oikeuksistaan ja siitä, miten hänen tulisi toimia niiden toteutumiseksi.

Oikeudellisen ongelman syntyyn, tiedostamiseen ja etenemiseen kohti ratkaisua vaikuttavat monet tekijät, kuten ihminen itse, muut osapuolet, säännökset, saatavilla oleva neuvonta ja oikeusapu sekä mahdollisuus saada asia ratkaistuksi toimivaltaisessa elimessä. Suuri osa mahdollisista erimielisyyksistä ja epäselvyyksistä kuivuu kokoon itsestään, osa ratkaistaan osapuolten välisessä neuvonpidossa. Vain jotkut niistä kehkeytyvät varsinaisiksi oikeudellisiksi riidoiksi, jotka etenevät esimerkiksi tuomioistuimiin (ns. riitapyramidi). Osassa oikeudellisista ongelmista henkilö tarvitsee oikeudellista asiantuntija-apua ongelmansa ratkaisemiseen.

Oikeudellisen avun kentässä on tapahtunut voimakasta kehitystä viimeisten 10 vuoden aikana ja sen kirjo on nykyisin varsin monimuotoinen ja laaja. Ihmisillä on käytettävissään lukuisia erilaisia julkisen, yksityisen ja ns. kolmannen sektorin tarjoamia oikeudellisia palveluja; oikeudellisten ongelmien ja riitojen erilaisia ratkaisupalveluja, oikeudellista apua ja neuvontaa.

Oikeusongelmia ja oikeusturvakysymyksiä käsitteleviä toimielimiä ovat esimerkiksi tuomioistuimet, vaihtoehtoiset riidanratkaisuelimet (erilaiset tuomioistuinten ulkopuoliset riidanratkaisumenettelyt), ylimmät laillisuusvalvojat (eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri), erilaiset asiamiesjärjestelmät (kuluttaja-asiamies tietosuojavaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, vähemmistövaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, sosiaaliasiamiehet, potilasasiamiehet) ja monenlaiset lautakunnat, kuten esimerkiksi kuluttajariitalautakunta, tasa-arvo-lautakunta, tietosuojalautakunta ja syrjintälautakunta. Oikeudelliseen apuun sisältyvät myös julkinen oikeusapu (tarkemmin jäljempänä) ja muiden juristien, kuten asianajajien (vuoden 2007 lopussa yhteensä n. 1800) ja muiden lakimiesten (arviolta 600–700 lakiasiaintoimistoa) tarjoama asiantuntija-apu. Apu korvaa osin julkista oikeusapua tai täydentää myös kuluttajaneuvonnassa, velka- ja talousneu-

vonnassa sekä edunvalvonnan kautta annettua julkista oikeudellista apua. (ks. tarkemmin luvut 4.3.2, 5.2.1, 6.3)

Oikeudellista apua on saatavilla myös kolmannen sektorin yhteisöistä, jotka tarjoavat apua omilla erityisaloillaan. Ammattiyhdistykset ovat tärkeässä asemassa ihmisten työelämään liittyvissä oikeudellisissa ongelmissa. Noin 80 prosenttia suomalaisista työntekijöistä on järjestäytynyt oman alansa ammattiliittoon ja kolmeen katto-organisaatioon, SAK:lla, STTK:lla ja Akava:lla on yhteensä yli 2 miljoonaa jäsentä. Myös pankit hoitavat asiakkaidensa lakiasioita, tavallisimmin perhe-, perintö- ja kiinteistöoikeudellisia asioita. Ihmisten perhe- ja perintöoikeudellisia asioita ratkovat oikeusaputoimistojen ja asianajotoimistojen lisäksi perunkirjoitustoimistot, jotka hoitavat perunkirjoitusten lisäksi myös perinnönjakoa sekä testamenttien ja lahjakirjojen laadintaa. Seuraavassa esitellään lyhyesti muita oikeudellista neuvontaa ja apua ihmisille ja/tai jäsenilleen joko täysin maksutta tai osin maksua vastaan, tarjoavia tahoja.

Kuluttajaliitto ja Suomen Kiinteistöliitto (jäseninä noin 20 000 taloyhtiötä) antavat oikeudellista apua kumpikin omilla erityisaloillaan. Vuokralaisten keskusliitto tarjoaa vuokra-asumiseen liittyvää neuvontaa, samoin kuin Asukasliitto, jonka toiminta-alue kattaa vuokra-asumisen ohella myös muut asumisen muodot. Suomen Vuokranantajat puolestaan on valtakunnallinen järjestö, joka antaa asunonnomistajille ja vuokranantajille oikeudellista neuvontaa sekä talous- ja veroneuvontaa huoneenvuokraukseen liittyvissä kysymyksissä.

TakuuSäätiö auttaa velkaongelmaisia asiakkaita; vuonna 2006 Velkalinja-puhelinpalvelussa vastattiin 3100 puheluun. Säätiöön tuli yhteensä runsaat 700 takaukshakemusta, lainoja taattiin runsaat 300 velkasumman ollessa keskimäärin 17 000 euroa. Veronmaksajien keskusliitto ry eli Veronmaksajat antaa maksuttomia neuvoja jäsenilleen (vuoden 2009 alussa jäseniä runsaat 220 000, neuvontapuheluja n. 22 000/v) verotusta koskevista kysymyksistä. Maksua vastaan (2 e/min) puhelinneuvontaa on tarjolla myös muille kuin jäsenille. Kuluttajien vakuutustoimisto (vuonna 2006 yhteensä 8 033 tiedustelua tai valitusta, tavallisimmin kyse kotivakuutuksista tai yksityistapaturmavakuutuksista), Pankkialan Asiakasneuvontatoimisto (vuonna 2007 yhteensä 1 477 uutta yhteydenottoa, tavallisimmin tilinkäytöön ja maksamiseen liittyviä) ja Arvopaperilautakunta (vuonna 2007 yhteensä 245 yhteydenottoa koskien yleisimmin liikkeeseenlaskijoita, arvopaperinvälitystä tai sijoitusrahastoja) yhdistyivät vuoden 2009 alusta uudeksi Vakuutus- ja rahoitusneuvonnaksi, joka neuvoo ja opastaa asiakkaita sekä pankki-, vakuutus- että arvopaperiasioissa.

Erityisesti naisille kohdistettuja oikeudellisia palveluja tarjoavat Naisasialiitto Unioni (neuvontaa naisille rajoittamattomissa lakiasioissa), Monika-Naiset (oikeudellista apua maahanmuuttajanaيسille, vuonna 2007 yhteensä yli 3 000 avuntarvitsijaa) ja Raiskauskriisikeskus Tukinainen. Rikosuhripäivystys puolestaan tarjoaa vapaaehtoisvoimin erimuotoista apua rikoksen uhreille. Vuonna 2007 Rikosuhri-

päivystyksen auttavaan puhelimeen tuli 1 320 puhelua, juristineuvontaa annettiin 472 tapauksessa ja tukisuhteita asiakkaisiin oli yhteensä 969.

Nykyisin myös eri yhteisöjen ja virallistahojen Internet-sivustoilta on saatavilla apua ja ohjausta oikeudellisiin ongelmiin. Kattavimpia ja monipuolisimpia suomalaista oikeusjärjestelmää kuvaavia sivustoja ovat valtionhallinnon ylläpitämä www.oikeus.fi ja julkisten hallinnonalojen sekä suurten yksityisten organisaatioiden tuottama www.suomi.fi-portaali. Erityisesti voi mainita myös maahanmuuttajille suunnatun, nykyisin sisäasiainministeriön, opetusministeriön sekä useiden kaupunkien yhteistyönä rahoittaman sivuston; www.infopankki.fi. Mainittu sivusto sisältää runsaasti olennaista perustietoa suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä eriteltyjä tietopaketteja esimerkiksi maahanmuuttoon liittyvistä lupa-asioista, työelämästä, asumisesta, koulutuksesta, suomen kielen opiskelusta sekä terveys- ja sosiaalipalveluista.

Lähteitä

Rosti, Henriikka, Niemi, Johanna & Lasola, Marjukka: Legal Aid and Legal Services in Finland. OPTL:n tutkimuksia 237. Helsinki 2008.

6.2 Julkinen oikeusapu

Julkista oikeusapujärjestelmää voidaan pitää keskeisimpänä oikeudellisen avun elementtinä. Sen asiamäärä on vuositasolla varsin iso. Nykyisellään julkisin varoin hoidetaan vuosittain runsaat 80 000 asiaa, joista noin 75 000 oikeusapulain nojalla ja loput oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain nojalla. Vuoden 2002 oikeusapu-uudistus ei juuri vaikuttanut oikeusavun asiamääriin.

Voimassa olevan julkisen oikeusapujärjestelmän perusta luotiin vuonna 1973, jolloin säädettiin lait yleisestä oikeusaputoiminnasta (88/1973) ja maksuttomasta oikeudenkäynnistä (87/1973). Perimmäisenä tarkoituksena oli saada varattomien ja vähävaraisten henkilöiden oikeusturva mahdollisimman kattavaksi riippumatta siitä, käsiteltiinkö oikeudellinen asia tuomioistuimessa vai sen ulkopuolella. Vuonna 1989 yleinen oikeusapu säädettiin kuntien lakisääteiseksi tehtäväksi. Oikeusapujärjestelmää uudistettiin vuonna 1998, jolloin lait yleisestä oikeusavusta (104/1998), maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain muuttamisesta (105/1998) ja valtion oikeusaputoimistoista (106/1998) tulivat voimaan. Tämän uudistuksen myötä vastuu yleisen oikeusavun järjestämisestä siirrettiin kunnilta valtiolle. Maksuton oikeudenkäynti rajoittui nimensä mukaisesti ainoastaan tuomioistuimissa käsiteltäviin asioihin. Yleinen oikeusapu ja maksuton oikeudenkäynti olivat monin osin rinnakkaisia järjestelmiä, joiden tarkoituksena oli tarjota varattomille tai vähävaraisille oikeusapua korvauksetta tai osakorvausta vastaan. Ne olivat myös toisilleen vaihtoehtoisia, hakijan taloudellisen aseman perusteella määräytyviä tapoja saada julkisin varoin kustannettua oikeusapua. Vuoden 1998 lait oikeusavusta ja maksut-

tomasta oikeudenkäynnistä eivät ehtineet olla voimassa kovin pitkään. Jo vuonna 2001 hallitus antoi esityksensä järjestelmän uudistamisesta, joka johti uuden sääntelyn voimaantuloon kesäkuun alusta 2002.

Vuoden 2002 oikeusapu-uudistus sisälsi merkittäviä muutoksia aiempaan järjestelmään. Aiemman kahden järjestelmän sijaan luotiin yksi yhtenäinen järjestelmä, joka mahdollistaa oikeudellisen avun edelleen lähtökohtaisesti kaikissa oikeudellisissa asioissa. Keskeinen oikeuspoliittinen tavoite oli laajentaa julkisen oikeusavun saatavuutta. Hallituksen esityksessä tämä ilmaistiin pyrkimyksenä siihen, että oikeusapu ”kehittyisi pelkästään vähävaraisimmille suunnatun oikeuden sijasta kansalaisoikeuden suuntaan” (HE 82/2001 vp., 49). Uudistuksen myötä julkinen oikeusapu laajeni lähtökohtaisesti kattamaan myös ns. keskituloiset. Ennen uudistusta julkisen oikeusavun piiriin arvioitiin lukeutuvan runsaat 40 prosenttia kotitalouksista. Uudistuksen tultua voimaan sen arvioitiin kattavan periaatteessa noin kolme neljännestä kaikista maamme kotitalouksista.¹³

Oikeusapulain (257/2002) mukaan oikeusapua annetaan valtion varoista henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja. Oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä vapautus eräistä asian käsittelyyn liittyvistä menosta. Oikeusapua ei anneta, jos hakija kykenee itse valvomaan etuaan ja oikeuttaan asiassa tai jos asialla on hakijalle vähäinen merkitys taikka jos oikeusavun antaminen aiheuttaisi kohtuuttomia kustannuksia verrattuna hakijalle koituvaan hyötyyn. Hakija, joka on taloudellisen asemansa perusteella oikeutettu oikeusapuun ilman omavastuuosuutta, mutta jonka ei katsota tarvitsevan oikeusavustajaa, voi kuitenkin saada oikeusapuna tulkkaus- ja käännösapua, käsittely-, todistelu- ja täytäntöönpanokuluja rikos- tai riita-asian käsittelyä varten.

Julkista oikeusapua annetaan pääsääntöisesti vain yksityisille henkilöille. Oikeusapua annetaan kaikissa oikeudellisissa asioissa. Oikeusapuun kuuluvat ne toimenpiteet, jotka ovat tarpeen asian laatu ja merkitys, mahdollisen riidan kohteen arvo ja olosuhteet huomioon ottaen. Käytännössä oikeusapu käsittää tuomioistuintehtäviä, sovintoneuvotteluja, oikeudellista neuvontaa ja asiakirjojen laadintaa. Tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa oikeusavun hakija voi valita avustajansa. Avustajana voi toimia oikeusaputoimiston julkinen oikeusavustaja, asianajaja tai muu lakimies. Muissa kuin tuomioistuimessa käsiteltävissä asioissa julkista oikeusapua saa ainoastaan oikeusaputoimistosta. Oikeusapua haetaan oikeusaputoimistosta, joka myös päättää oikeusavun antamisesta. Julkista oikeusapua voi hakea mistä oikeusaputoimistosta tahansa riippumatta asuinpaikkakunnasta.

¹³ Rikosasioissa asianosaisille on tarjolla maksutonta apua myös oikeudenkäynneistä rikosasioissa annetun lain (689/1997, lyhennettynä ROL) mukaisesti. Tuomioistuimella on ROL:n nojalla mahdollisuus määrätä niin sanottu julkinen puolustaja rikosasiassa syytetyille sekä tietyissä rikostyypeissä oikeudenkäyntiavustaja asianomistajalle.

Oikeusapu myönnetään hakijan tulojen, menojen, varallisuuden ja elatusvelvollisuuden perusteella.¹⁴ Oikeusapua korvataan pääsääntöisesti enintään sadalta tunnilta asiaa kohden. Jos oikeusavun saaja häviää tuomioistuimessa käsiteltävän asiansa, julkinen oikeusapu ei kata maksettavaksi tuomittuja vastapuolen oikeudenkäyntikuluja.

Julkista oikeusapua ei anneta tapauksissa, joissa hakijalla on asian käsittelyn kattava oikeusturvavakuutus. Oikeusturvavakuutukset ovat soveltamisalaltaan rajoitettuja, eivätkä ne kata kaikkia oikeudellisia asioita. Esimerkiksi perhe- ja perintöasiat tai rikosasiat eivät suurimmaksi osaksi kuulu kotivakuutusten piiriin. Käytännössä oikeusturvavakuutukset ovat pääkohdiltaan samansisältöisiä eri vakuutusyhtiöillä, mutta yksityiskohdissa saattaa olla eroja. Oikeusturvavakuutus liittyy tavallisimmin kotivakuutukseen. Arviolta noin 70–75 prosentilla suomalaisista kotitalouksista on oikeusturvavakuutuksen sisältämä kotivakuutus. Oikeusturvavahingkotapahtumien vuotuinen määrä on viime vuosina ollut 12 000–13 000.

Lähes puolet oikeusaputoimistoissa hoidetuista asioista koskee perhe- tai perintöoikeutta. Rikosasioiden osuus on noin viidennes, samoin kuin niin sanottujen muiden perinteisten siviiliasioden (mm. huoneenvuokra-, kiinteistö-, velkomus-, vahingonkorvaus-, palvelussuhde-, tasa-arvoasiat) osuuskin. Eläkkeisiin ja muihin sosiaalietuuksiin liittyvien asioiden osuus on viime vuosina ollut noin viisi prosenttia kaikista julkisessa oikeusavussa hoidetuista asioista. Noin kolmanneksessa kaikista asioista asiakkaan ongelma hoidetaan neuvoilla, noin neljänneksessä asiakirjan laatimisella ja noin viidenneksessä yleisissä tuomioistuimissa. Vain pari prosenttia toimistojen oikeusapuasioista käsitellään hallinnollisessa viranomaisessa. Loput, eli noin viidennes hoidetaan esimerkiksi neuvotteluin asiakkaan puolesta tai hankkimalla erilaisia selvityksiä.

Syksyllä 2005 käynnistettiin kokeiluluontoisesti niin sanottu oikeusapuohjaus, joka vakinaistettiin vuoden 2007 alusta. Valtakunnallisessa puhelinpalvelussa ohjataan kysyjää eteenpäin asian selvittämisessä, mutta ei anneta vastauksia oikeudellisiin ongelmiin. Oikeusapuohjauksen tavoitteena on, että ihmiset löytävät apua oikeudellisiin ongelmiinsa ennen kuin ne kehittyvät vaikeiksi hallita. Oikeusapuohjaukselle on ollut selkeä tarve. Vain noin prosentti puheluista on ollut sellaisia, jotka voidaan luokitella täysin oikeusapuohjaukseen kuulumattomiksi. Noin puolet puheluista on ollut sellaisia, joissa ei ole tarvittu jatkotoimenpiteitä. Soittaja on saanut tarvitsemansa avun jo tässä yhteydenotossa. Oikeusohjaus on ns. tienviitta-ohjausta oikeaan osoitteeseen. Vuonna 2008 julkisten oikeusavustajien antama oikeudellinen puhelinneuvonta oli 13 prosenttia koko hoidetusta juttumäärästä eli noin 6 700 neuvoa. Oikeusapuohjauksen kautta oikeusapua annettiin vajaa 13 000 kertaa. Luku sisältää sekä oikeusaputoimistojen sihteerien antamaa apua koskevat

14 Yksinäinen henkilö saa oikeusapua korvauksetta, kun hänen käytettävissä olevat tulonsa ovat enintään 700 euroa kuukaudessa. Puolisoilla vastaava määrä on enintään 600 euroa puolisoa kohti. Suurempituloisemmat maksavat oikeusavun osittain itse. Yksinäinen henkilö voi saada osittain korvauksetonta oikeusapua vielä, kun hänen käytettävissä olevat tulonsa ovat 1 500 euroa kuukaudessa. Puolisoilla vastaava raja on 1 300 euroa puolisoa kohden kuukaudessa. Alin omavastuuosuus on nykyisin 20 prosenttia ja korkein 75 prosenttia.

valtakunnalliseen numeroon tulleet puhelut, toimistoissa vierailleet ohjauskäyntikyselyt että sähköpostitiedustelut. Suurimmat asiaryhmät olivat perhe- ja jäämistöoikeudelliset asiat.

Oikeusapulaki uudistuu joulukuun 2009 alusta (927/2008). Tuolloin nykyisin yhteensä 21 oikeusaputoimiston antama, marraskuun 2009 loppuun kokeiluna toimiva, puhelinneuvonta vakinaistetaan ja laajennetaan koko maan kattavaksi. Kun laissa ei ole aiemmin ollut nimenomaista mainintaa puhelinneuvonnasta, lainmuutos selkeyttää tilannetta puhelinneuvonnan lainmukaisuudesta. Laissa on todettu, että oikeusapua annetaan vain tiettyjen tulorajojen puitteissa. Hallituksen esityksessä (103/2008) todetaan, että puhelimen ja muun sähköisen etäviestimen välityksellä oikeudellista neuvontaa annettaessa hakijan käyttövaralaskelman tekeminen ei ole tarkoituksenmukaista. Muutoksen nojalla hakijan taloudellista asemaa ei siis tarvitse selvittää lainkaan tapauksissa, joissa hakijalle annetaan vähäistä oikeudellista neuvontaa puhelimitse tai muuta sähköistä etäviestintä käyttäen.

6.3 Edunvalvonta

Täysi-ikäiselle henkilölle voidaan holhoustoimesta annetun lain (442/1999, ns. holhoustoimilaki) mukaan määrätä edunvalvoja, jos hän on sairauden, henkisen toiminnan häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn vuoksi kykenemätön valvomaan etuaan tai huolehtimaan itseään tai varallisuuttaan koskevista asioista, jotka vaativat hoitoa. Jos edunvalvojan määrääminen ei riitä turvaamaan hänen etujaan, tuomioistuिन voi tietyin edellytyksin julistaa hänet vajaavaltaiseksi. Tällöinkin ensisijaisia keinoja ovat, että tuomioistuin rajoittaa hänen toimintakelpoisuuttaan määräämällä, että a) hän voi tehdä tiettyjä oikeustoimia tai vallita tiettyä omaisuutta ainoastaan yhdessä edunvalvojan kanssa tai b) hänellä ei ole kelpoisuutta tehdä tiettyjä oikeustoimia tai oikeutta vallita tiettyä omaisuutta. Ketään ei saa julistaa vajaavaltaiseksi, jos muut toimet tai rajoitukset ovat riittäviä turvaamaan valvottavan edut. Edunvalvonnan rajoitus on, että se koskee lähinnä henkilön taloudellisten asioiden hoitoa, eikä voi olla ratkaisu avuntarpeeseen muussa asioinnissa. Edunvalvonnan sisältöä on käsitelty työryhmän ensimmäisessä raportissa: Avuttomuus lainsäädännössä (Stakes raportteja 14/2008), luvussa 3.2.2.

Edunvalvojina voivat toimia yksityiset henkilöt tai yleiset edunvalvojat, jotka vuoden 2008 loppuun saakka toimivat kunnissa. Vuoden 2009 alussa yleinen edunvalvonta siirtyi valtion oikeusaputoimiston tehtäväksi. Sekä yksityisten että yleisten edunvalvojien toteuttaman edunvalvonnan valvonta on maistraateilla. Voimassa olevia edunvalvontoja on valtakunnallisesti noin 60 000, mistä määrästä noin 30 000 on yleisten edunvalvojien hoidettavana. Maistraattien valvonnassa olevia alaikäisiä päämiehiä on noin 15 000. Heistä pääosa on lapsia, joilla omaisuutta on yli 15 000 euroa ja joiden huoltajat toimivat edunvalvojina. He eivät siten varsinaisesti

sesti kuulu tämän selvityksen kohteena olevien avuttomien ryhmään. Maistraattien valvonnassa olevien yksityisten edunvalvojien hoidettavana olevia täysi-ikäisiä päämiehiä on noin 15 000. Alaikäisten ja täysi-ikäisten päämiesten suhde edunvalvonnassa on säilynyt suurin piirtein samana 2000 luvun alusta alkaen.

6.3.1 Yleisen edunvalvonnan järjestämistä koskenut uudistus

1.1.2009 tuli voimaan laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (575/2008). Lailla palveluiden järjestämisvastuu siirrettiin maistraateilta ja kunnilta valtion oikeusaputoimistojen toteutettavaksi.¹⁵ Muutos on osa kunta- ja palvelurakenneuudistusta. Edunvalvontapalveluiden järjestämisellä tarkoitetaan lain 1 §:n mukaan huolehtimista siitä, että holhoustoimilaissa tarkoitettuja edunvalvojan tehtäviä varten on saatavissa alueellisesti riittävä määrä edunvalvontapalveluita. Edunvalvontapalveluiden järjestämisen yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat oikeusministeriölle. Palveluiden tuottamista varten maa on jaettu edunvalvontalualueisiin, joihin voi kuulua yksi tai useampi kunta. Niiden järjestämisestä kullakin alueella vastaa oikeusaputoimisto. Alueita on 41 (A 637/2008).

Oikeusaputoimisto voi joko tuottaa palvelut itse tai ostaa ne kokonaan tai osittain ulkopuoliselta palvelun tuottajalta (2 §). Yksityisiltä palveluntuottajilta olisi ollut mahdollista hankkia edunvalvontaa ostopalveluna jo ennen lakiuudistusta. Vuoden 2008 loppuun saakka maistraatilla oli velvollisuus huolehtia edunvalvontapalveluiden riittävydestä alueellaan. Maistraatti saattoi vapauttaa kunnan järjestämisvelvollisuudesta ja tehdä sopimuksen yksityisen palveluntuottajan kanssa. Myös kunnan oli mahdollista täyttää järjestämisvelvollisuutensa ostamalla palvelun. Näitä mahdollisuuksia käytettiin vähän, koska palvelutarjoajia ei ollut olemassa eikä niitä tälläkään hetkellä ole kuin muutamia.

Lakiuudistuksen jälkeen oikeusaputoimisto voi oikeusministeriön kanssa neuvoteltuaan ostaa edunvalvontapalveluita, jos se niiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi on tarpeen. Useimmissa tapauksissa oikeusaputoimistot tuottavat lain voimaan tultua edunvalvontapalvelut itse. Ostopalvelumahdollisuuden käyttöä rajoittaa palvelun tarjoajien vähäinen määrä. Palvelun käyttäjien näkökulmasta mahdollisuus ostopalvelujen käyttämiseen antaa joustavuutta palvelujen tuottamistapoihin ja mahdollistaa esimerkiksi hyvin toimivien yksiköiden ja alueellisten palvelukokonaisuuksien toiminnan jatkamisen. Tärkeää on, että palveluita ostetaan vain laissa säädetyt edellytykset täyttäviltä palvelun tuottajilta ja että ostopalvelujen laatua myös riittävästi seurataan. Palvelujen tuottamista koskevista

¹⁵ Aikaisemman järjestämislain mukaan valtio oli velvollinen järjestämään holhoustoimessa tarvittavia edunvalvontapalveluita, joista maistraatti huolehti toimialueellaan. Palvelujen tuottamisesta vastasi kunta. Valtiolle säädetyistä järjestämis- ja rahoitusvastuusta huolimatta kuntien vastuulla oli vuonna 2006 noin puolet palveluihin suunnatusta yhteiskunnan rahoituksesta.

ohjeista ja muista edunvalvontapalveluihin liittyvistä asioista tiedotetaan myös ostopalvelujen tuottajille.

Aikaisemmin edunvalvontapalveluita hoitanut kuntien henkilöstö siirtyi muutoksella valtion palvelukseen, joten yleisen edunvalvonnan resurssit säilyivät aikaisemmalla tasolla. Sisäasiainministeriön asettama holhoustoimen yhteistyöryhmä suosittelee 29.11.2005 antamissaan edunvalvontapalvelujen kehittämissuosituksissa edunvalvojien ja avustavan henkilökunnan työpanoksen mitoittamista yhteensä sellaiseksi, että päämiesten määrä henkilötövuotta kohti olisi enintään 75, mutta kuitenkin niin, että edunvalvojaa kohden päämiehiä olisi korkeintaan 150. Suosituksen mukaan suurissa kaupungeissa saatetaan ylittää suositus päämiesten määrästä edunvalvojaa kohti. Silloin olisi erityisesti huolehdittava avustavan henkilökunnan riittävydestä ja työtehtävien tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä.

Verrattaessa järjestämistapauudistuksen yhteydessä toteutettua virkojen sijoittelua holhoustoimen yhteistyöryhmän suosituksiin, voidaan todeta, ettei sijoitteluperiaatteena käytetty 140–200 päämiestä edunvalvojaa kohti vastaa suositusta korkeintaan 150 päämiehestä edunvalvojaa kohti. Sen sijaan 60–75 päämiestä henkilötövuotta kohti vastaa suositusta enintään 75 päämiehestä henkilötövuotta kohti. Alkuvuonna 2007 yhtä edunvalvontatehtävää hoitavaa kohti oli hallituksen esityksen (HE 45/2008 vp.) mukaan noin 63 päämiestä. Jos arviointiperusteena käytetään päämiesten lukumäärää yhtä edunvalvontatehtäviin käytettyä henkilötövuotta kohti, järjestämistapauudistus ei keskimäärin merkinnyt olennaista muutosta edunvalvontatehtäviin käytettävissä oleviin voimavaroihin.

Resurssien jakautumisen voidaan olettaa yhdenmukaistuneen ja samalla vaikuttaneen alueellisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Jatkossa resurssien jaon oletetaan edelleen yhdenmukaistuvan. Tämä saattaa joillakin alueilla merkitä voimavarojen vähentymistä ja toisilla niiden lisääntymistä. Sama koskee soveltuvin osin myös edunvalvonnassa käytettäviä työtapoja ja palvelun laatua kokonaisuudessaan. Hallituksen esityksessä todetaan, että uudistuksen jälkeen edunvalvonnan henkilöstö toimii keskimäärin suuremmissa yksiköissä. Tästä johtuen palvelun saavutettavuus voidaan turvata aikaisempaa paremmin loma-aikojen ja muiden poissaolojen aikana. Perusteluissa arvioidaan asiakkaiden saavan aikaisempaa yhdenmukaisempaa ja laadukkaampaa palvelua myös siksi, että henkilökunta on koeaikaista, jolloin ammattitaidon kehittämiseen on entistä parempi mahdollisuus. Edunvalvontapalvelujen laadun voidaan arvioida parantuvan ainakin niillä toimialueilla, joilla panostus palveluihin on aikaisemmin ollut heikkoa.

Vaikka alkuvaiheessa edunvalvonnan toimipaikkoina ovat useimmiten ne paikkakunnat, joilla palveluja tuotetaan nykyisinkin, edunvalvonnan toimipisteverkko tulee harvenemaan, mikä heikentää palvelun saatavuutta. Kun palveluja on aikaisemmin tuotettu noin 250 toimipisteessä, hallituksen esityksessä arvioidaan, että toimipisteverkosto harvenee noin 80 toimipaikkaan ja vajaan 100 vastaanottopisteeseen. Pysyvät toimipaikat määritellään kolmen vuoden pituisen siirtävävaiheen aikana. (OM tiedote 9.10.2008)

Hallituksen esityksen mukaan yleisestä edunvalvonnasta aiheutuneet kustannukset olivat vuonna 2006 noin 19,3 miljoonaa euroa ja päämiehiltä perityt palkkiot noin 11,3 miljoonaa euroa. Yhteiskunnan kustannukset olivat siten, noin 7,5 miljoonaa euroa, josta valtion osuus on ollut 3,7 miljoonaa. Kustannuksista hiukan yli puolet, 3,8 miljoonaa oli kuntien vastuulla.

6.3.2 Edunvalvonnan suhde muihin palveluihin

Holhoustoimen edunvalvontapalveluja ja niiden vaihtoehtoja kuten edunvalvontavaltuutus, sosiaalitoimen välitystiliä jne. on käsitelty työryhmän ensimmäisessä raportissa. Yleisten edunvalvojien päämiesten lukumäärä on viime vuosina kasvanut noin 2 000:lla vuosittain. Kun yleisillä edunvalvojilla oli maaliskuussa vuonna 2006 runsaat 28 000 päämiestä, päämiesten määrän arvioidaan olevan vuonna 2009 noin 34 000. Merkittäviä kasvuun vaikuttavia tekijöitä ovat väestön ikääntyminen, vanhenevien ikäluokkien varallisuuden lisääntyminen sekä muuttoliikkeen ja yleisen yksilöllistymiskehityksen vaikutukset ihmisten kykyyn ja haluun pitää huolta omaisistaan. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän rakenteilla ja niiden muutoksilla voidaan arvioida olevan oma osuutensa kehitykseen.

1.1.2009 voimaan tulleen edunvalvonnan järjestämistapauudistuksen yhteydessä holhoustoimilain 8 §:n 1 momenttiin tehtiin lisäys, jonka mukaan edunvalvojan määrääminen täysi-ikäiselle edellyttää muiden edellytysten täytymisen ohella, että hoitoa vaativat asiat eivät tule asianmukaisesti hoidetuiksi muulla tavoin. Kuten säännöksen esitöissä todetaan, kysymyksessä ei ole asiallinen muutos vaan selvennys, jolla pyritään varmistamaan, että avun tarpeessa olevan asioiden hoitamiseksi käytetään lievintä tarjolla olevaa ja riittävää keinoa. Edunvalvontaa keveämmistä keinoista säännöksen perusteluissa mainitaan lähiomaisten tarjoama apu, välitystilijärjestelyt ja avun tarpeessa olevan antama edunvalvontavaltuutus.

Edunvalvojan määrääminen merkitsee aina tosiasiallisesti puuttumista avun tarpeessa olevan henkilön itsemääräämisoikeuteen. Tämän vuoksi edunvalvojaa ei tulisi määrätä tapauksissa, joissa henkilö kykenee riittävän avun turvin itse päättämään asioistaan. Tästä näkökulmasta edunvalvonnan vaihtoehtoja voivat olla yllä mainittujen lisäksi esimerkiksi viranomaisten antama hallintoasioiden hoitamiseen liittyvä neuvonta, sosiaalityö, kotipalvelut, asumispalveluyksikön tai hoitolaitoksen henkilökunnan apu tai vammaispalvelulaissa tarkoitettu henkilökohtainen apu.

Mitä vähäisemmät voimavarat ovat käytettävissä vaihtoehtoisen avun antamiseen, sitä enemmän voidaan olettaa olevan tarvetta edunvalvontapalveluille. Tähän suuntaan viittaavat myös niiden parissa työskentelevien kokemukset. Suuri osa edunvalvonnan tarpeessa olevia henkilöitä koskevista ilmoituksista tulee maistraateille sosiaali- ja terveydenhuollon piiristä. Taustalla on nähtävissä, että esimerkiksi sosiaalitoimiston, kotihoidon tai asumispalveluyksikön henkilökunnalla ei ole riittävästi aikaa asioiden hoitamiseen. Edunvalvonnan keinoihin ja vaikutus-

mahdollisuuksiin saattaa kohdistua epärealistisiakin odotuksia. Joskus esimerkiksi hankalaksi koetun asiakkaan ongelmista pyritään pääsemään eroon ilmoittamalla edunvalvojan tarpeesta. Valvojan mahdollisuudet vaikuttaa päämiehenä omaan elämänhallintaan ja elämäntapoihin ovat rajalliset. Ensisijainen tehtävä on valvoa päämiehen etua tämän omaisuutta ja taloudellisia asioita koskevista kysymyksistä.

6.4 Oikeudellisen avun tarve ja järjestämistavat

6.4.1 Oikeudellisten palvelujen tarve, oikea-aikaisuus ja laatu

Oikeudellisen sääntelyn tulisi olla selkeää, ymmärrettävää ja hallittavaa. Myös oikeudellisten palvelujen, neuvonnan ja avun, tulisi olla selkeitä ja koordinoitusti ja kattavasti järjestettyjä. Suomessa tarjolla olevat palvelut jakautuvat julkiselle, yksityiselle ja kolmannelle sektorille siten, että ne ovat osin yhä eriytyneempiä, osin toisiaan täydentäviä, päällekkäisiä tai toistensa kanssa kilpailevia. Palvelujärjestelmän kokonaisuutta ei ole toistaiseksi pyritty kattavasti kartoittamaan tai suunnittelemaan ja koordinoimaan. Tämän vuoksi saattaa olla vaikeaa löytää oikea taho, joka voisi auttaa ja neuvoa ymmärtämään, miten tietyssä tilanteessa tulisi toimia. Avuttomalle ihmiselle oikeudellisen avun hakeminen ja löytäminen on vieläkin hankalampaa.

Yksityisluontoisia oikeussuhteita koskevalle sääntelylle on ominaista, että ihmisillä ja yhteisöillä itsellään on valta päättää, vetoavatko he omiin oikeuksiinsa toista vastaan. Päättävä vapaus jää kuitenkin näennäiseksi, jos heillä ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia tai kykyä päästä oikeuksiinsa taikka ymmärtää omaa oikeusasemaansa. Sama koskee avuttomia ihmisiä esimerkiksi julkisia palveluja tai etuuksia koskevista tilanteista. Ulkopuolisen avun ja neuvonnan tarve on näissä tapauksissa ilmeinen.

Oikeudellisissa asioissa määräajat ovat usein ratkaisevia. Niissä viivästyminen voi samalla merkitä oikeuden menettämistä. Oikeudellista apua ei enää tarvita siksi, että tilannetta ei voi korjata, vaikka tarjolla oleva apu olisi kuinka asiantuntevaa. Perustavaa laatua oleva ongelma erilaisten oikeudellisten palvelujen suhteen on, miten avun hakemisen kynnyksessä ylittyy ts. miten avuttomien henkilöiden ongelmien hoito saadaan ylipäänsä käynnistettyä asetettujen määräaikaisten puitteissa? Lainsäädännössä ei ole esimerkiksi säännöksiä viranomaisen erityisestä vastuusta huolehtia siitä, että tässä selvityksessä määritellyin tavoin avuton henkilö ei menettä oikeuksiaan asetettujen määräaikaisten ylittämisen takia. Samoin ongelman muodostaa se, miten avuton asiakas löytää tarvitsemansa oikeudellisen palvelun, tiettyä asiaa hoitavan viranomaistahon tai täydentävän neuvontapalvelun? Yleiset hallin-

tolainsäädännön määräykset hyvästä hallinnosta koskevat myös oikeudellista apua silloin, kun sen antaja on viranomainen. Kun oikeusistuimilla ja siihen sidoksissa olevilla instituutioilla on sekä erityinen velvollisuus lainsäädännön noudattamiseen että myös tavanomaista hallinnossa asiointia hoitavia viranhaltijoita syvempi tieto lain sisällöstä, oikeudellisten palvelujen laatuun voidaan olettaa yleensä ottaen sisältyvän vähemmän ongelmia kuin hallinnossa.

Toisaalta palvelujen laatuun liittyy kysymys oikeudellisten palvelujen koordinoimattomuudesta ja kokonaisuuden hallinnan puuttumisesta. Jotta apu voitaisiin kohdentaa oikea-aikaisesti oikeille kohderyhmille tai erityistarpeisiin (esim. ikääntyvät tai maahanmuuttajat), tulisi olla käytettävissä tietoa tarjolla olevista ja toisiaan täydentävistä palveluista. Palvelut, niiden päällekkäisyydet, sisältö, tarkoituksenmukaisuus, kohdentuminen ja resurssit, tulisi selvittää. Myös oikeudellisen avun ja neuvonnan kohdentumisesta ja kustannusten jakautumisesta tarvittaisiin lisää tietoa. (ks. tästä myös kohdat 6.1 ja 6.2)

Laatu edellyttäisi myös oikeudellisen avun tarpeita koskevan tietoperustan laajentamista. Missä määrin esimerkiksi oikeusapujärjestelmä, edunvalvonta tai kuluttajaneuvonta vastaavat oikeusongelmien ratkaisemisen ja oikeuksiin pääsemisen tarpeisiin? Miten paljon ja minkälaista oikeudellisen avun tarve on? Minkä laatuista se erilaisissa oikeudellisissa asioissa tai erilaisissa oikeudellisen avun kohderyhmissä tai esimerkiksi avuttomien asiakkaiden osalta tosiasiaassa on? Vaikka eri palvelujärjestelmät – ja niitä koskeva sääntely – saattavat itsessään olla toimivia, oikeudellisen avun tosiasiallisesta kattavuudesta ei ole saatavissa riittävästi tietoa. Kokonaisuuden selvittämiseksi tarvitaan erillistä tutkimusta ja selvitystyötä.

6.4.2 Julkista oikeusapua koskevia erityisiä kysymyksiä

Julkinen oikeusapujärjestelmä on käynyt läpi viime vuosina useita uudistuksia. Suomen järjestelmä on kansainvälisessäkin arvioinnissa todettu varsin kattavaksi ja kohtuullisen hyvin toimivaksi. Oikeusapujärjestelmä on edelleen jatkuvan kehitystyön kohteena. Vuoden 2009 joulukuussa voimaan tulevilla uudistuksilla pyritään helpottamaan asiakkaiden asiointia ja varmistamaan ruohonjuuritasolla tapahtuvaa ohjausta ja -neuvontaa varhaisen puuttumisen periaatteella. Oikeusministeriö on myös asettanut työryhmän (määräaika 30.6.2009) laatimaan erityiset laatu-kriteerit oikeusavun laadun varmentamiseksi. Jotta järjestelmän ja sitä koskevan sääntelyn toimivuutta sekä itsessään että muiden oikeudellisten palvelujen kokonaisuudessa voisi kattavasti arvioida, tulisi luvussa 6.4.1 todetut tietoperustan puutteet oikeudellisen avun tarpeista selvittää.

Oikeusavun merkitystä avuttoman asiakkaan kannalta voidaan arvioida sen kautta, missä määrin avuttomat henkilöt käyttävät sitä tai missä määrin oikeusapua koskeva lainsäädäntö kohdentuu avuttomiin asiakkaisiin. Julkinen oikeusapu laajeni keskituloisiin vuosituhannen alkupuolella. Laajenemiseen liittyvät oma-

vastuuosuudet näyttävät toimivan pääpiirteissään niin kuin oli tarkoitettu. Tutkimusten yhteydessä esiin on noussut kysymys siitä, miksi julkista oikeusapua täysin korvauksetta saaneiden osuus on aiempaan verraten huomattavasti pienentynyt. Onko asiakasryhmän osuuden pienenemisen taustalla mahdollisesti heikomin toimeentulevien oikeudenmenetyksiä? Jos näin on, asia koskee todennäköisesti juuri tämän selvityksen piirissä olevia avuttomia asiakkaita. Jatkokysymyksiä ovat johtuuko kehitys mahdollisesti oikeusavun resurssien alikäytöstä vai resurssien niukkuudesta tai alueellisesti jakautuen ehkä molemmista? Vai onko niin, että tulotason nousun johdosta aiemmin oikeusapua täysin korvauksetta saaneet ovat nykyisin jo osakorvauksellisten joukossa? Myös nämä asiat edellyttäisivät erillistä selvittämistä.

Tutkimuksen mukaan vain noin puolet kaikista oikeusaputoimistoihin tulevasta yhteydenotoista johtaa ajanvaraukseen. Vajaassa puolessa tapauksista annetaan vähäisiä oikeudellisia neuvoja ja erilaista ohjausta, jotka jäävät tilastoimatta. Vähäinen osa näistä yhteydenotoista karsiutuu ajanvarauksesta siksi, että hakija ei täytä oikeusavun myöntämisen kriteereitä tai että oikeusapua ei voida myöntää asian laadun vuoksi. Valtaosassa tapauksia kyse on siis siitä, että asiakkaat ohjataan johonkin toiseen viranomaiseen. Oikeusaputoimistojen puhelinneuvonta vastannee osaltaan siihen, että yhteydenotot saadaan näkyvämmiksi ja tilastoitua. Tällöin myös niiden kanavoitumista, palveluun hakeutumiskynnystä jne. voidaan seurata.

Kokemukset vuoden 2007 alusta vakinaistetusta oikeusapuohjauksesta ovat olleet myönteisiä. Toisaalta oikeusaputoimistojen sihteeristö toimii näissä tilanteissa (samoin kuin osin toimistojen ajanvarauksessa) julkisen oikeusavun portinvartijoina. Heidän harkintansa perusteella pitkälle määräytyy, mielletäänkö asiakkaan ongelma juridiseksi vai joiksikin muuksi, joko julkista oikeusapua tai muuta apua edellyttäväksi asioiksi. Miten esimerkiksi puhevammainen tai mielenterveysongelmainen asiakas selviytyy tämän seulan läpi, ei ole tiedossa.

Tutkimusten mukaan julkisen oikeusavun asiakkaiden käsitykset oikeusapujärjestelmästä ovat myönteisiä. Järjestelmää pidetään oikeudenmukaisena, mutta toisaalta vaikeaselkoisena. Asiakkaat tuntevat olevan tietämättömiä järjestelmän sisällöstä ja yksityiskohdista, esimerkiksi oikeusavun myöntämisen rajauksista. Oikeusapupalvelun laatua ja muun muassa oikeusavustajien asiantuntemusta asiakaskunta arvioi pääosin myönteisesti. Edelleen esimerkiksi oikeusaputoimistojen jonotusaikoja pidetään kohtuullisina. Toisaalta vastauksista ilmenee yleinen huoli oikeusavun saatavuuden riittävydestä Suomessa.

6.4.3 Edunvalvontapalveluiden kehittämistarpeet

Muun muassa väestön ikääntymisen vuoksi holhoustoimen edunvalvontapalveluita käyttävien päämiesten lukumäärä on viime vuosina ollut jatkuvassa kasvussa. Mitä vähäisemmät voimavarat ovat käytettävissä edunvalvonnalle vaihtoehtojen

muiden palvelujen toteuttamiseen, mukaan luettuina sosiaalihuoltona järjestettävien sosiaalipalvelujen antamat vaihtoehdot, sitä enemmän on tarvetta edunvalvontapalveluille. Kehitys on ongelmallista avun tarpeessa olevien henkilöiden itsemääräämisoikeuden ja integriteetin näkökulmasta.

Yhtenä vaihtoehtona edunvalvonnalle nähty edunvalvontavaltuutusta koskeva laki on ollut voimassa vasta vuoden, joten sen vaikutuksia on vaikea ennustaa. Vuonna 2008 valtuutuksia vahvistettiin maistraateissa vasta muutamia kymmeniä. Valtuutuksen yleistyminen riippuu siitä, miten viranomaiset jakavat tietoa, miten hyvin asianajajat ja muut juristit ovat asiaan perehtyneitä ja osaavat neuvoa asiakkaitaan valtuutuksen antamisessa. Edunvalvontavaltuutus ei myöskään ratkaise kaikkein avuttomimpien ja vähävaraisten avuntarvetta asioiden hoitamisessa. Tämä johtuu siitä, että valtuutus edellyttää, että henkilöllä on läheisiä, jotka hän voi valtuuttaa hoitamaan asioitaan ja jotka vapaaehtoisesti tähän suostuvat. Edunvalvontavaltuutuksia laatinevat lähinnä ne, joilla on hoidettavaa varallisuutta ja jotka itse tai ainakin heidän omaisensa ovat valveutuneita tulevaisuudessa eteen tulevien ongelmien suhteen.

Myös edunvalvonnassa on nähtävissä, että sähköinen asiointi vaikeuttaa avuttoman päämiehen asiointia siksi, että hänellä ei usein ole siihen valmiuksia tai välineitä. Edunvalvojan tehtäviä se tulevaisuudessa helpottanee, koska suunnitteilla on esimerkiksi mahdollisuus holhoustilin toimittamiseen maistraatille sähköisesti. Samoin yleisen edunvalvojan tehtävän hoitamiseen sähköinen asiointi tuo helpotuksia.

Asiakaskunnan monikulttuurisuus ei edunvalvonnassa vielä juuri näy. Jonkin verran edunvalvonnassa on ulkomaalaisia päämiehiä, etupäässä Venäjältä ja Viros. Maistraatin valvonnassa on Suomessa asuvia alaikäisiä ulkomaalaisia, joilla on omaisuutta ja josta heidän huoltajansa ovat tilivelvollisia. Tulevaisuudessa monikulttuurisuus tulee näkymään myös edunvalvonnassa enemmän.

Edunvalvontapalvelujen oikea-aikaisuus riippuu siitä, missä vaiheessa edunvalvojaa haetaan. Edunvalvontaan pääseminen edellyttää, että henkilöllä on taloudellisia asioita, jotka vaativat hoitoa. Jos asiakas on jo ehtinyt sotkea asiansa, menetykset voivat olla osin korjaamattomia. Kun kyse on taloudellisista asioista, menetyksillä on yleensä monenlaisia seurausvaikutuksia henkilön elämään. Edunvalvonnan laatuun pyritään vaikuttamaan muun muassa sillä, että maistraatti tutkii yksityisen edunvalvojan kelpoisuuden hoitaa tehtävää haastattelemalla ja selvittää esimerkiksi hänen luottotietonsa. Laatua turvaa myös sekä yksityisille että yleisille edunvalvojille järjestettävä koulutus. Maistraatin antaman palvelun edunvalvojan määräämisasioissa tulee olla joutuisaa. Maistraateille on asetettu tavoitteet sen suhteen, missä ajassa edunvalvojan määräämiset tulee käsitellä.

Vaikka edunvalvojan määräämisestä on säädetty laissa, määrääminen sisältää myös harkintaa. Valvojaa määrättäessä tutkitaan, miten asiat on hoidettu tähän asti ja olisiko niitä edelleen mahdollista hoitaa muulla tavoin. Harkittavana on, onko edunvalvonnalle todellista tarvetta samalla, kun kartoitetaan esimerkiksi

sosiaalityötoimen keinot hoitaa asioita. Edunvalvojan suhteen selvitetään esimerkiksi lähiomaisten kanta yksityisen edunvalvojan sopivuuteen. Sisäasiainministeriön asettama holhoustoimen yhteistyöryhmä on vuonna 2006 antanut ohjeet edunvalvonnan tarpeen arvioinnista. Ohjeet on päivitetty vuonna 2009. Maistraatit ovat jakaneet tätä ohjetta ja ohjeistaneet edelleen edunvalvonnan sidosryhmiä, kuten sosiaali- ja terveystoimen henkilökuntaa.

Järjestämistapaa koskeva harkintakysymys on harkintaa yksityisen ja yleisen edunvalvojan välillä. Maistraatti kuulee omaisia ja selvittää edunvalvonnan tarvetta sosiaali- ja terveystoimen henkilökunnan kanssa hyvinkin laajasti ennen kuin edunvalvontahakemus lähtee käräjäoikeuteen. Edunvalvontapalveluista vastaava oikeusaputoimisto ratkaisee, hoitaako se tehtävät itse vai ostopalveluna.

Koska varsinaista yksityisiltä ostopalveluna toteutettua edunvalvontaa on ollut vähän, yksityisen ja yleisen edunvalvonnan toimivuuden vertailu on tässä yhteydessä lähinnä yksityisten henkilöiden kuten valvottavien omaisten hoitaman edunvalvonnan ja kuntien hoitaman yleisen edunvalvonnan vertailua. Yksityinen edunvalvoja on yleensä omainen, jolla on läheinen kontakti päämieheen. Hän pystyy antamaan sellaista tukea jokapäiväisissä asioissa, joihin yleisellä edunvalvojalla ei ole mahdollisuutta. Toisaalta omaisen intressissä voi olla päämiehen varojen säästäminen tulevaa perintöä silmällä pitäen eikä päämiehen varoja käytetä hänen hyväkseen samalla tavalla kuin yleinen edunvalvoja tekisi. Yleisellä edunvalvojalla on usein yksityistä syvällisempi ammattitaito, yksityishenkilö tarvitsee neuvontaa ja ohjausta. Omaisten välillä voi olla ristiriitoja, joista aiheutuu, että yleinen edunvalvoja joudutaan määräämään asioiden hoitajaksi, vaikka omaisia olisi tarjolla.

Oikeusministeriö on asettamassa työryhmää edunvalvonnan kehittämisestä. Nähtävissä oleva uhka on, että uudistuksen perustana on valtion tuottavuusohjelma, jolloin edunvalvontaa tarvitsevan avuttoman asema jää toisarvoiseen asemaan.

6.4.4 Muita oikeudelliseen apuun liittyviä kysymyksiä

Asiointikynnyksen madaltaminen

Oikeusavun saamiseen liittyy edelleenkin byrokratiaa, jota voidaan karsia. Byrokratian poistaminen tai ainakin sen minimointi helpottaa asiainnoin aloittamista ja mahdollistaa oikea-aikaisen asianajollisen avun tai muun ohjauksen saamisen. Vuoden 2009 yleistä edunvalvontaa koskevat uudistukset pyrkivät omalta osaltaan sen purkamiseen. Samoin toimii valtakunnallinen yhdestä numerosta saatava oikeudellinen puhelinneuvonta ja joulukuusta 2009 voimaan tuleva oikeusavun saamiseksi tarvittavien asiakirjojen minimointi. Uudistukset helpottavat kaikkien oikeusapuun oikeutettujen, mutta erityisesti henkisesti syistä avuttomien kynnystä hakea oikeusapua.

Määrääjat oikeudellisessa avussa

Etenkin avuttomien henkilöiden kannalta ongelma ovat oikeudelliset määrääjat. Sidosryhmien kuten sosiaali- ja terveydenhuoltoviranomaisten tietämyksen lisääminen määrääajien tärkeydestä, esimerkiksi täsmäkoulutuksella, estäisivät oikeuden menetyksiä ja koituisivat erityisesti avuttomien asiakkaiden hyödyksi.

Kolmannen sektorin osuus ja merkitys oikeudellisessa neuvonnassa on suuri

Varsinaista oikeudellista avustamista tarjoaa vain harva järjestö, mutta neuvonnassa on sitäkin useampia toimijoita. Neuvonta on myös erikoistunutta, sillä sitä annetaan järjestöjen jäsenille muun toiminnan liitännäisenä, ja se vastaa usein jäsenkunnan selkeään tarpeeseen ja kysyntään. Useat kansalaisjärjestöt toimivat Raha-automaattiyhdistyksen määräaikaisella projektirahoituksella ja suhteellisen pienillä resursseilla, vaikka niillä on tärkeä tehtävä neuvontaorganisaationa. Näin on esimerkiksi rikosten ja väkivallan uhreille suunnatuissa palveluissa. Usein kansalaisjärjestöt ovat nopeampia reagoimaan uusiin oikeudellisiin ongelmiin kuin viranomaiskoneisto. Järjestöt ovatkin tehneet kansalaisten uusia oikeusongelmia näkyviksi ja kyenneet luomaan uusia palveluita, esimerkkeinä velkaneuvonta, pakolaisten avustaminen ja rikosuhrien palvelut. Osa palveluista on siirtynyt tai siirtyy myöhemmin yhteiskunnan vastuulle. Usein järjestöillä säilyy tällöinkin tietty rooli avustamisessa ja neuvonnassa.

Internetin merkitys on kasvamassa myös oikeudellisessa avussa

Suomessa on panostettu paljon oikeudellisen tiedon tarjoamiseen Internetissä. Myös oikeudellisissa palveluissa Internet-palvelujen merkitystä on painotettu suunniteltaessa esimerkiksi sähköisen asioinnin mahdollisuuksien avaamista ja lisäämistä. Perustava kysymys avuttoman asiakkaan näkökulmasta on, onko heillä resursseja hyödyntää verkkopalveluja? Olemassa olevissa verkkopalveluissa tulisi avuttoman asiakkaan näkökulmasta kehittää internet-sivujen selkokieliä ja tiedon ”helppoa” löytymistä. Etenkin avuttoman asiakkaan kannalta ongelmia voi olla Internet-sivustoilta löytyvän tiedon ajantasaisuudessa. Vanhentunut tieto sääntelyn, toimintatapojen tai menettelyjen sisällöistä voi aiheuttaa ihmisille jopa oikeudenmenetyksiä. Esimerkiksi ulkomailla syntyneiden palvelujen pääsyyn vaikuttaa millä kielellä verkossa oleva informaatio on. Muun kuin suomen- tai ruotsinkielisen tarjonnan kehittäminen näyttää olevan edelleen suuri haaste suomalaisille nettisivujen ylläpitäjille. Erikseen tulisi kiinnittää huomiota niihin palveluihin, joissa ulkomaalaistaustainen asiakaskunta on suuri.

Toisaalta joudutaan huomioimaan, että oikeudelliset ongelmat ovat usein yksilöllisiä, eikä niistä voi antaa kovin pitkälle meneviä ohjeita. Internetissä voidaan lähinnä herättää kysymyksiä, joihin esim. oikeusaputoimistosta on sitten saatavissa vastauksia.

7 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Hallinnon (oikeus)kulttuuri muuttuu ajan mukana

2000-luvun asiointiympäristö hallinto-oikeudellisena ympäristönä peilaa useimpia ajan ilmiöitä. Valtio näyttää heikentävän itse itseään. Päätöksellä Euroopan unionin jäsenyydestä, luovutettiin osa kansallisesta lainsäädäntövallasta Euroopan unionille. Unionin lainsäädäntövalta laajenee yhä uusille alueille ja on vastaansanomattomasti täytöntöön pantavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut uusintavat myös kansallista säädettyä oikeutta. Kirjoitetun lainsäädännön merkitys järjestelmän sisällöllisenä runkona vähenee. Samalla oikeus privatisoituu, myös perusoikeudet korostavat yksilön oikeuksia. Oikeuden privatisoituminen korostaa sopimusoikeutta, jossa parhaassa neuvotteluasemassa oleva määrää ehdot. Yksityiseen toimintaan kuuluva salassapitokulttuuri on vastakkainen viranomaisen toiminnan legitimitietin perustana olevalle avoimuudelle. Julkisen viranomaisen vastuu harsuuntuu ja hyvään hallintoon kuuluneet palvelukulttuurit heikkenevät.

Toimintakulttuurit eriytyvät ja pirstaloituvat projekteihin, sektoreille, yksityisiin palveluihin ja jopa niiden osiin, mitä lisää myös julkista sektoria velvoittava kilpailuttamisvelvollisuus. Kokonaisvastuun puuttuminen vaikeuttaa erityisesti avuttoman asiakkaan mahdollisuuksia saada tarvitsemansa apu tai palvelut. Yksityistäminen korostaa sekä yksityisten toimijoiden omaa että viranomaisen valvontavastuuta. Julkisten palvelujen tuottaminen yksityissektorilla tai yksityiste-tyissä organisaatioissa vähentää julkisen toiminnan sääntelyn tarvetta, mutta lisää sitä yksityissektorilla. Kun julkisen viranomaisen toiminnan peruste on ollut yleinen hyöty tai julkinen etu, yksityistäminen korostaa tuottavuutta kaikkea toimintaa määrittävänä tekijänä.

Tuottavuus määrittelee myös julkisen sektorin toimintoja, ei vähiten siksi, että yksityissektorin kasvattamisen tavoite edellyttää julkisten toimintojen supistamista. Valvontaan käytettävissä olevien resurssien riittämättömyys johtaa menettelyihin, joissa ohitetaan sääntelyn määräykset. Myös uudet, lainsäädännölläkin määritellyt asiat, voivat jäädä toteutumatta siksi, ettei viranomainen tee mitään. Sääntelyn määräysten ohittamismahdollisuus ilman, että siitä joutuu vastuuseen, murtaa lainsäädännön merkitystä ja legitimizeettiä yhteiskunnallisten toimintojen ohjaajana. Hallintokulttuurissa näkyy tietynlainen asennemuutos. Kun aikaisemmin oikeustapauksia tai ylimpien lainvalvojien ratkaisuja pidettiin velvoittavina, toiminnan motivaatio voi nyt olla keinojen etsiminen niiden kiertämiseksi.

Hallinnon asiakas ei lainsäädännössä näyttäydy enää hallintoalamaisena, jonka tulee toimia viranomaisen määräämällä tavalla. Samanaikaisesti edellä kuvattujen muutosten kanssa etenkin asiakkaan ja palvelun käyttäjän oikeuksia ja samalla viranomaisen velvollisuuksia määrittelevä menettelysääntely on hallinnossa

lisääntynyt 1990-luvulta alkaen: esimerkkejä ovat perustuslain uudistus ja siihen sisältyvä moniulotteisen tulkinnan saanut yhdenvertaisuussäännös, hallintolain uudistaminen, erityisesti sen toiseen lukuun tulleet säännökset hyvästä hallinnosta, potilaslaki ja laki asiakkaan asemasta ja oikeuksista sosiaalihuollossa sekä säännökset sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettävästä kielestä. Menettelysäännösten tosiasiallisen toteutumisen valvonta jää kuitenkin ylimmille lainvalvojille tehtyjen kantelujen varaan ja tulee esimerkiksi oikeuskäytännössä esille lähinnä varsinaisesta palvelusta tehtyjen valitusten yhteydessä. *Peruskysymys avuttoman asiakkaan kannalta on, että oikeudet ja niiden toteutuminen sidotaan asiakkaan omaan toimintaan. Avuttoman asiakkaan kohdalla tämä on kohtuuton, jopa oikeusjärjestyksen perusteiden vastainen, vaatimus. Tältä osin voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää muutoksia.*

Hallinnon toimintakulttuurien kannalta ollaan tienhaarassa siksi, että suurten ikäluokkien eläkkeelle jääminen koskee erityisesti julkisen hallinnon työpaikkoja. Asiaan liittyy sekä positiivisia että negatiivisia puolia. Positiivista on, että samalla on mahdollista siirtyä lopullisesti pois vanhoista hallintoalalaisuuteen ja laitostaltaan perustuneista toimintakulttuureista. Toisaalta samalla voidaan menettää viranomaisvastuuseen ja viranomaisen toiminnan avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen perustuneet ja asiakkaan aseman turvaksi muodostuneet hallintokulttuurit. Jos halutaan säilyttää hallintokulttuurien positiiviset piirteet, pelkkä lainsäädännön olemassa olo ei riitä.

Yksi viranomaisen toimintaan kuuluva ulottuvuus on velvoite kansalaisten yhdenvertaiseen kohteluun, joka merkitsee myös ajallista jatkuvuutta lainsäädännön tulkinnossa ja toimintakulttuureissa. *Viranomaisen on tunnettava lainsäädäntö eikä viranomainen saa soveltaa lain kanssa ristiriidassa olevaa alemman tasoista säännöstä. Myös tulevaisuudessa hallinnon työntekijöiden tulee tietää, milloin he toimivat viranomaisvastuulla, mitä sen toteutumista edellyttävä lainsäädäntö on, mitä hyvä hallinto merkitsee.*

Nuorilla ja nuoremmilla työntekijöillä on valmiuksia, joita eläkkeelle jäämässä olevilla suurilla ikäluokilla ei välttämättä ole kuten laajat sosiaaliset verkostot, tietoteknologian hyväksikäytön hallinta, kielitaito, usein parempi koulutus jne.. *Julkisen sektorin toiminnan periaatteiden, viranomaisvastuun ja hallintokulttuurin hyvien käytäntöjen siirtämiseksi ja viranomaisia velvoittavan sääntelyn toteutumiseksi tarvitaan kuitenkin uusien viranhaltija- ja työntekijäsukupolvien kouluttamista.* Osin tämä pätee myös jo alalla oleviin työntekijöihin siksi, että 1990-luvun laman aikaan koulutusvelvoitteita ja määrärahoja supistettiin. Kouluttamisen ja kouluttautumisen vaatimus koskee myös yksityisen sektorin työntekijöitä etenkin silloin, kun he toteuttavat julkisen sektorin järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvia palveluja.

Lainsäädäntö ei sisällä keinoja siihen, miten toimintakulttuureja tai vanhempien työntekijöiden asiantuntemusta voitaisiin siirtää nuorem-

pien käyttöön. Säädöksiä tulee muuttaa siten, että varmistetaan lainsäädäntöön perustuvien julkisen sektorin ja viranomaistoiminnan luonteeseen kuuluvien toiminta- ja hallintokulttuurien siirtyminen nuoremmille työntekijöille. Sääntelyllä tulee tukea uusien tai nuorten työntekijöiden perehdyttämistä ja vanhojen työntekijöiden kokemuksen ja tieto-aidon siirtymistä nuoremmille. Erityisasiantuntemusta vaativilla hallinnonaloilla tai tehtävissä, joissa koko alalla osaamista on toimipisteittäin vähän, tulee selvittää mahdollisuudet tukea taloudellisesti uuden työntekijän palkkaamista tietyksi siirtymäajaksi ennen kuin nykyinen työntekijä jää eläkkeelle.

Väki liikkuu ja vanhenee

Väestön määrässä ja ikärakenteessa tapahtuvat muutokset vaikuttavat olennaisella tavalla yhteiskuntaan sen kaikilla osa-alueilla. Perhepolitiikalla voidaan vaikuttaa esimerkiksi syntyvyyteen samoin kuin erilaisilla terveyttä tukevilla toimilla sairastavuuteen samalla, kun molempiin vaikuttaa myös harjoitettu yhteiskunta- ja sosiaalipolitiikka. Väestömuutosten ennustaminen on osoittautunut vaikeaksi. Esimerkiksi syntyvyys on tällä hetkellä Suomessa merkittävästi korkeampi (1.74) kuin keskimäärin EU:ssa (1.53), vaikka naisten määrä, jotka eivät koskaan hanki lapsia on jatkuvasti lisääntynyt. Väestömuutoksiin voivat vaikuttaa myös täysin ennalta-arvaamattomat tekijät, kuten odottamaton maahanmuuton kasvu esimerkiksi sotien, aseellisten konfliktien, ympäristövahinkojen tms. seurauksena.

Suomessa suurten ikäluokkien vanheneminen on nähtävissä oleva väestöstä johtuva tekijä, joka tulee vaikuttamaan niin yksityisissä kuin julkisissakin palveluissa ja johon on mahdollista varautua, jos niin halutaan. Ikääntymiskeskustelu ei juuri sisällä positiivisia puolia. Ikääntyvä väestö nähdään useimmiten uhkana, joka romuttaa kuntien ja valtion talouden. Rakenteellisiin muutoksiin sisältyy myös selkeä terveydenhuollon aseman korostaminen sosiaalipalvelujen kustannuksella. Keskustelu herättää kysymyksen, onko väestön vanheneminen todellakin lähinnä terveyden- ja sairaanhoidon resurssien lisäämistä edellyttävä asia. Minkälaiseen ihmis- ja vanhuskäsitykseen tämä kuva perustuu? Vastaavatko suunnitellut muutokset niitä tarpeita, joita vanhenevalla väestöllä on?

Lainsäädännössä ei säädetä ikääntyville tai vanhuksille tarkoitetuista palveluista, vähäisiä poikkeuksia (75 -vuotiaiden palvelun tarpeen arviointi, eläkesääntelyn muutokset) lukuun ottamatta. Palvelujen järjestäminen normaalipalvelujen piirissä kaikille väestöryhmille, on sosiaali- ja terveyspalveluja koskevaan sääntelyyn sisältyvä ja sinänsä kannatettava periaate. Mutta kyetäänkö normaalipalveluilla turvaamaan erityiset tarpeet silloin, kun niitä tarvitseva ryhmä on poikkeuksellisen suuri ja tarpeet moninaiset? Erityisesti väestön vanhenemisen vaikutukset huomioon ottavalle sääntelylle olisi painavia perusteita. Kun laitoshoidot ja avun tarve sijoittuvat viimeisiin elinvuosiin, tulisi varautua myös eläkkeelle jää-

misen ja jatkuvan avun tarpeen väliin jäävään aikaan niin sosiaali- ja terveydenhuollossa kuin muissakin palveluissa.

Avun tarpeen vähittäinen lisääntyminen tulee ottaa huomioon myös hallinnon yleisessä sääntelyssä. Yksinomaan sosiaali- ja terveydenhuollon neuvontapalvelujen kehittäminen ei riitä siksi, että ikääntyvät asioivat kaikissa yhteiskunnallisissa palveluissa. *Esimerkiksi hallintolakiin sisältyvä yleinen neuvontavelvoite ei edellytä huomioitavaksi erityistä neuvonnan tarvetta, asiakkaan avuttomuuteen taikka asiointitilanteeseen liittyviä erityisiä kysymyksiä. Myös edunvalvonnan tarve tulee kasvamaan. Sitä voidaan pienentää esimerkiksi informoimalla edunvalvontavaltuutuksesta ja sen mahdollisuuksista. Erikseen tulisi selvittää, mitä normaalipalveluihin tai tavanomaiseen asiointiin liittyviä toimintoja tulisi vahvistaa suurten ikäluokkien vanhuusvuosien (esim. vuosina 2010–) ajan heidän itsenäisen selviytymisensä tukemiseksi.*

Erityisesti alueellistamiseen liittyvä asia on, että vanheneminen vaikuttaa yleensä liikkumiskykyyn. Kun vanhukset hyötyvät ennen muuta lähipalveluista, joiden käyttäminen täyttää myös päivittäisen liikkumistarpeen, alueellistaminen toimii tässä suhteessa päinvastaiseen suuntaan. *Jos tarkoitus on, että läheiset tai omaiset osallistuvat vanhusten hoitoon, esimerkiksi kotikuntalain säännöksiä tulee muuttaa siten, että muutto paikakunnalle, jossa lapset asuvat, on mahdollista ilman, että julkishallinto vetäytyy palvelun järjestämisvastuusta. Palvelujen järjestämistapojen muutosten ei tule myöskään johtaa siihen, että vanhukset menettävät viimeisinä elinvuosinaan koko sosiaalisen ympäristönsä siksi, että palvelut järjestetään muualla kuin missä hän on koko elämänsä asunut.*

Väestönkasvun oletetaan vuodesta 2030 alkaen olevan maahanmuuton varassa. Yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa koskevista lainsäädännön määräyksistä huolimatta suhtautuminen maahanmuuttajiin on osin vihamielistä. Toisaalta monikulttuurisuuden lisääntymistä pidetään sekä itsestäänselvyytensä että välttämättömänä. Hallintoa määrittävässä yleislainsäädännössä tämä ei näy lukuun ottamatta syrjinnän kieltoa koskevia säännöksiä.

Esimerkiksi asiointikieleen liittyviä säännöksiä hallintolaissa tulisi muuttaa siten, että tulkkauksen ja kääntämisen järjestäminen olisi nykyistä useammin velvoittavaa myös asiakkaan aloitteesta esille tulevista asioista ja etenkin silloin, kun henkilö ei osaa kuin yhtä kieltä.

Myös suhtautuminen *ulkomaalaisten työntekijöiden kielitaitoon* on kaksijakoinen. Yhtäältä vaaditaan hyvää kielitaitoa sellaisissakin ammateissa, joissa kielitaidon puute ei ole esteenä työn suorittamiselle. Toisaalta esimerkiksi hoitoalan työvoimapulan ratkaisuna nähdään julkisessa keskustelussa ulkomainen työvoima. Mitään huomiota ei kiinnitetä siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollon erityislain-

säädäntö säättää asiakkaan oikeudesta saada palvelut omalla kielellään suomeksi tai ruotsiksi.

Silloin, kun kysymys kielestä ei vaaranna perusoikeuksia taikka asiakkaiden tai muiden työntekijöiden turvallisuutta, tulisi hyväksyä nykyistä vähemmät kielitaitovaatimukset. Vastaavasti tulisi varmistaa, ettei kielitaidottomia tai huonosti kieltä osaavia henkilöitä voida palkata tehtäviin, joissa kielitaidon puute voi vaarantaa perusoikeuksien toteutumisen tai asiakkaiden tai muiden työntekijöiden turvallisuutta. Pelkkä sosiaali- ja terveydenhuollon sääntely ei tätä näytä turvaavan ainakaan hoitoa tai huoltoa tarvitseville hallinnonalan asiakkaille. Määräysten vieminen työntekijöille velvoittavaan sääntelyyn, turvaisi avuttoman asiakkaan asemaa tässä suhteessa paremmin.

Teknologia, palvelut ja asiointi

Teknologian mahdollistamalla apuvälineillä pystytään kompensoimaan joko kokonaan tai osittain erilaisia toimintakyvyn rajoituksia. Tämä voi mahdollistaa kotona asumisen ja muut arkeen kuuluvat toiminnot henkilöille, jotka aikaisemmin olisivat joutuneet laitokseen. Jos sosiaali- tai terveydenhuolto ei järjestä (lainaa/maksa) teknisiä laitteita tai apuvälineitä, teknologian käytön täysimittaisen hyödyntämisen esteeksi voi muodostua sen hinta.

Kysymys on, miten voidaan taloudellisesti turvata avuttoman henkilön tarvitsemat ja teknologian mahdollistamat ratkaisut kotona asumisessa ja miten saadaan riittävä tuki teknologian itsenäiseen käyttämiseen myös avuttomille.

Teknologia mahdollistaa esimerkiksi elintoimintojen seurannan etäältäkin, mutta varsinaisen hoidon ja hoivan, avun ja tuen antamiseen tarvitaan aina ihminen. Etenkin kotiin annettavien palvelujen yhteydessä ovat yleistyneet erilaiset tekniset seurantalaitteet kuten hälytysrannekkeet, joiden turvin vanhukset, pitkäaikaissairaat tai vammaiset voivat asua kotonaan. Yhä yleisempää on, että inhimillistä apua samalla vähennetään. Ratkaisuja perustellaan usein taloudellisilla syillä.

Teknologia ei poista tai korvaa inhimillistä apua. Enintään se voi sitä vähentää. Vaikea eettinen kysymys on, kuinka sairas tai missä määrin apua tarvitseva henkilö voidaan jättää kotiinsa rannekkeen tai muiden teknisten välineiden turvin ilman, että kyse on rikoslain tunnusmerkistön täyttävästä heitteillepanosta tai julkiselle vallalle kuuluvasta perustuslain 19.1 §:n mukaisen huolenpitovelvoitteen laiminlyönnistä. Kotona asuminen edellyttää käytännössä henkilön lukitsemista kotiinsa siksi, että avonaiset ovet voivat muodostaa rikosoikeudellisen turvallisuusriskin. Teknologia mah-

dollistaa sen, että jos henkilö saa sairauskohtauksen tai häntä kohtaa tapaturma, hälytys ja apu tulevat ajoissa ja esimerkiksi sydänkohtauksen saanut henkilö ehditään elvyttää. *Mutta onko hänen elämänsä inhimillistä ja onko tällaisen henkilön elämä perustuslain 19.1 §:n tarkoittamassa mielessä ihmisarvoista, vai pakeneeko julkinen valta vain teknologian turvin sille kuuluvaa vastuuta? Inhimillisen avun ja teknologian käytön mahdollisuuksista ja rajoista tulisi käynnistää selvitys, jonka tulisi ulottua eri hallinnonaloille, mutta erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoon.*

Yksi ihmisen inhimillisistä piirteistä on, että uusi tieto on useimmille helpompaa vastaanottaa suullisesti kuin lukemalla ja uusia asioita on helpompi opetella toisen henkilön avustamana. Avuttoman henkilön niin halutessa viranomaisella tulee olla velvollisuus henkilökohtaiseen opastukseen ja puhelinneuvontaan riippumatta siitä, missä määrin esimerkiksi verkkosivut sisältävät tietoa viranomaisen järjestämistä palveluista. Yhä suurempi osa asioinnista hoidetaan sähköisesti. *Teknologian hallinta ja hyödyntäminen edellyttää mahdollisuutta opetella käyttämään erilaisia teknisiä ratkaisuja, välineitä ja laitteita.* Lainsäädäntöön näitä periaatteita ei ole kirjattu. Esimerkiksi edunvalvonnassa on todettu sähköisen asioinnin vaikeuttavan avuttoman päämiehen asiointia, koska hänellä ei aina ole siihen kykyä eikä välineitä.

Itsemääräämisoikeuden kunnioittamisen edellytys on, että teknologian käyttöön ei pakoteta, vaan ihmisillä säilyy mahdollisuus vaihtoehtoihin palveluihin. Mahdollisuus sähköiseen asiointiin vaihtelee sekä alueellisesti, eri viranomaisten että erilaisien asioiden välillä. Laissa ei säädetä viranomaisen velvollisuudesta säilyttää muut asiointimahdollisuudet, tai siitä, millä tavoin turvataan niiden asiakkaiden asiointi, joille sähköinen asiointi ei ole mahdollinen.

Sähköisen asioinnin yleistyminen edellyttää, että asiointi turvataan lainsäädännössä myös muilla tavoin silloin, kun asiakkaalla ei sähköiseen asiointiin ole mahdollisuuksia. Sääntelyllä voidaan tällöin määrätä esimerkiksi palvelupisteiden olemassa olosta, enimmäisetäisyyksistä, kulukorvauksista matkustamiseen, asioinnin järjestämisestä toisen hallinnonalan viranomaisen luona jne. Tämän tulisi päteä myös yksityissektorin järjestämiin palveluihin vähintään silloin, kun heillä on palvelun järjestämisen tosiasiallinen yksinoikeus esimerkkinä pankki- ja postipalvelut.

Vaikka teknologiset ratkaisut auttavat avuttomia henkilöitä, ne toisaalta synnyttävät avuttomuutta. Avuttoman asiakkaan näkökulmasta joudutaan kysymään, onko heillä resursseja hyödyntää esimerkiksi verkkopalveluja? Esimerkiksi oikeudellisiin palveluihin liittyvä vanhentunut tieto voi aiheuttaa ihmisille viime kädessä jopa oikeudenmenetyksiä. Maahanmuuttajien palveluihin pääsyyn vaikuttaa miltei kielellä verkossa oleva informaatio on. Muun kuin suomen- tai ruotsinkielisen

tarjonnan kehittäminen näyttää olevan edelleen suuri haaste suomalaisille nettisivujen ylläpitäjille.

Jotta sähköisestä asioinnista voisivat hyötyä kaikki väestöryhmät ja myös avuttomat henkilöt, verkkopalveluissa tulisi kehittää internet-sivujen selkokielisyyttä, tiedon vaivatonta löytymistä ja ajantasaisuutta. Esimerkiksi oikeudelliset ongelmat ovat siinä määrin tapauskohtaisia, että niistä ei voi antaa kovin pitkälle meneviä ohjeita. Siksi verkossa olevasta tiedosta tulee selkeästi käydä ilmi, missä määrin sitä voidaan soveltaa yksittäisiin tilanteisiin ja mihin henkilön tulee ottaa yhteyttä lisätietoja saadakseen. Palveluissa, joissa ulkomaalaistaustainen asiakaskunta on suuri, verkossa olevan tiedon tulee olla saatavilla vähintään palvelun suurimmille käyttäjäryhmille heidän omalla kielellään..

Teknologian kehittäminen tapahtuu useimmiten teknologiaa käyttämään tottuneiden sukupolvien ja asiantuntijoiden oman osaamisen ehdoilla. Tekniset ratkaisut edellyttävät uusien käsitteiden ja toimintamallien, laitteiden ja välineiden hallintaa. Esimerkiksi tietokone muuttui tavanomaiseksi työvälineeksi vasta 1980-luvun lopulla. Valtaosa kotona käytössä olevasta teknologiasta on kehitetty vasta 1990-luvulla tai jopa 2000-luvulla. Tämä ei vain jätä tiettyjä toimintarajoitteita omavia henkilöitä sen ulkopuolelle, vaan synnyttää myös uutta avuttomuutta. Näihin avuttomiin kuuluu henkilöitä, jotka muutoin kykenevät huolehtimaan omin avuin asioistaan.

Palvelujärjestelmää koskevassa sääntelyssä tulee kiinnittää huomiota siihen, että järjestelmän kautta on saatavissa tarvittava tuki silloin, kun teknologisten järjestelmien, koneiden tai välineiden hallinta on edellytyksenä palvelun saamiselle tai käytölle. Myös tässä tulee huomioida, ettei teknologia voi kaikilta osin korvata inhimillistä, ihmisen antamaa apua ja tukea.

Erikseen tulee selvittää teknologiaan liittyvän valtakunnallisen neuvontapalvelun tarve ja sen perustaminen. Tällöin kyse ei ole vain verkkopalveluja koskevista laitteista järjestelmistä ja ohjelmistoista, vaan myös kodin arkeen liittyvästä teknologiasta. Avuttomien henkilöiden tarpeet tulee tässä yhteydessä huomioida erikseen.

Toisaalta esimerkiksi tietoturvan ja yksityisyyden suojan oletetaan hoituvan lähinnä yhteiskuntaa kohtaan tunnetun perusluottamuksen kautta. Sananvapauden ja teknologiaan jollakin tapaa liittyvän leikinomaisuuden nimissä, esimerkiksi internetissä olevaan, sekä määrältään että tasoltaan rajoituksettomaan tietoon, ei suhdauduta vakavasti, eikä sitä haluta rajoittaa. Vastuuta siitä, mitä esimerkiksi vääränlainen, väärään kehitysvaiheeseen lapsen tai nuoren elämässä ajoittuva, tieto voi aiheuttaa, ei lainsäädäntöön sisälly.

Verkossa olevan tiedon tasoon ja saatavuuteen liittyvän sääntelyn tarve koskien lasten ja nuorten internetin käyttöä tulee selvittää.

Köyhyys, avuttomuus ja velkaantuminen

Köyhyys ja avuttomuus eivät ole sama asia. Kuitenkin avuttomuudesta usein seuraa köyhyyttä esimerkiksi silloin, jos henkilö ei kykene hankkimaan elantoaan työllään. Myös pienituloisuus voi johtaa avuttomuuteen, koska se rajoittaa elämäntavan ja erilaiset vaihtoehtojen valintamahdollisuudet minimiin. Esimerkiksi eläkkeet ovat useimmiten sitä pienempiä mitä vanhemmista henkilöistä on kyse. Kansaneläkkeen, pienimpien työeläkkeiden, työmarkkinatuen, opintotuen tai toimeentulotuen varassa elävillä ei taloudessa ole juuri liikkumavaraa. Tämän selvityksen tarkoituksena ei ole vähimmäisturvan riittävyden selvittäminen. Ylivelkaantuminen näyttää kuitenkin liittyvän köyhyyteen siten, että vähimmäisturvan taso on yleensä liian matala ennakoiduista menoista selviämiseen. Avioero, puolison kuolema, pakollinen muutto, työttömyys tai muu tavanomaiseen tulotasoon vaikuttava tilanne tai ylimääräinen menoerä voivat olla kohtalokkaita silloin, kun taloudellista liikkumavaraa ei ole. Ylivelkaantumistilanteissa velan oton selitys on useimmiten juuri se, että henkilö on yrittänyt selviytyä velan avulla jostakin odottamattomasta menosta. Tilanteen hallinnan menettäminen kääntyy tällöin avuttomuudeksi, vaikka henkilö alun perin on nimenomaan pyrkinyt selviämään itsenäisesti ja ollut ei-avuton. Selvityksessä käsitellyn tiedon valossa on erityisen ongelmallista että julkisen viranomaisen maksut ja niiden perintätavat näyttävät olevan yksi syy ylivelkaantumistilanteisiin.

Velallisen tilanteen helpottamiseksi annettu lainsäädäntö ja sen täytäntöönpano keskittyy lähinnä jo syntyneiden ongelmien ratkaisemiseen. Varsinaista sääntelyn tarvetta ei tällä alueella ole, ellei haluta puuttua luotonantajien toimintaan. Selvää myös on, että perustoimeentuloturvan korotukset parantavat myös pienituloisen ja avuttoman henkilön asemaa.

Velkaantumiseen liittyvän toiminnan painopiste tulee keskittää jatkossa ylivelkaantumisen estämiseen, mikä edellyttää, että siihen varataan myös riittävästi resursseja. Täytäntöönpanossa tulee keskittyä myös sen varmistamiseen, että lainsäädäntöä soveltavat viranomaiset ja muut toimijat noudattavat yhdenmukaisia käytäntöjä ja että periaatteita ja niiden seuranta varten luodaan tarkoituksenmukaiset mittarit. Voimavaraja tulisi suunnata velallisten tukemiseen vapaaehtoisissa verkkojärjestelyissä ja neuvonnassa.

Ylivelkaantuminen koskee pääasiassa kulutusluottoja. Tästä näkökulmasta tulee selvittää millä tavoin voitaisiin tukea toimeentulon minimin rajoilla eläviä henkilöitä elämäntilanteessa, josta seuraa väistämättömiä ylimääräisiä kustannuksia, joka puolestaan on usein velkakierteen perimmäinen syy. Ensisijaisena vaihtoehtona tulisi tutkia mahdollisuutta vastik-

keettomaan tukeen silloin, kun mahdollinen vastike vaarantaa perheen tai henkilön toimeentulon.

Pikaluotot liittyvät moniin maksukyvyttömyyteen liittyviin ongelmiin. Tämän selvityksen piirissä olevien avuttomien henkilöiden näkökulmasta pikaluotot ovat ongelma. Pikaluottotoiminnassa mahdolliset ylisuuret korot tekevät toiminnasta luotonantajalle kannattavaa, vaikka hyvinkin suuri osuus luotoista jäisi maksamatta. Luotonantajan strategia perustuu maksukyvyttömyyden hyväksymiseen, koska asiakaskunnasta useimmat eivät saisikaan muuta luottoa. Tähän voidaan vaikuttaa määräämällä luotoille korkokatto.

Pikaluottojen myöntämisestä tulee säätää lailla nykyistä täsmällisemmin. Sääntely tulee ulottaa sekä luoton myöntämiseen, luotosta perittävään korkoon, luoton myyntitilanteisiin ja luoton ehtoihin että niiden markkinointiin ja valvontaan.

Sosiaalisella luototuksella voidaan auttaa esimerkiksi luottotietonsa menettäneitä tai sellaisia henkilöitä, jotka eivät saa pankista lainaa, järjestelemään asioitaan tai rahoittamaan esimerkiksi kodinkoneiden hankintaa tai muita välttämättömiä hankintoja. Luottojen myöntäminen on voimassa olevan sääntelyn mukaan kuitenkin kunnan harkinnassa. Kokemukset luoton myöntämisestä puoltavat järjestelmän laajentamista.

Sosiaalista luottoa koskevaa sääntelyä tulee muuttaa siten, että järjestelmä muuttuu koko maan kattavaksi. Muutos parantaa toteutuessaan yhdenvertaisuuden toteutumista eri puolilla maata. Jotta vähävaraisten henkilöiden ei tarvitse turvautua markkinaehtoiisiin luottoihin välttämättömyyshyödykkeitä hankkiessaan, luottoa tulee myös nykyistä enemmän myöntää sen alkuperäiseen tarkoitukseen, ei pelkästään lainojen järjestykseen.

Taloudellisen avuttomuuden näkökulmasta tärkeä kysymys on julkisten maksujen perintä ja siihen liittyvät menettelytavat. Julkinen sektori voi olla samanaikaisesti sekä vastuussa palvelujen järjestämisestä että velkojana niistä aiheutuvien maksujen jäätyä maksamatta. Lainsäädäntö mahdollistaa sekä maksujen perimisestä luopumisen että niiden alentamisen. Julkisella vallalla on myös perustuslain 19.1 §:n mukainen velvollisuus turvata jokaisen välttämätön toimeentulo ja huolenpito silloin, kun henkilö ei itse siihen kykene. Toimeentulotuki on viimesijainen maksujen perimisestä luopumiseen tai niiden alentamiseen nähden. Verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain mukaan muun muassa perintätoiminnan harjoittaja tai muu toimitsija ei saa esiintyä velkojan toimeksiannosta hakijana tai asiamiehenä julkisen saatavan ulosotossa.

Perustuslain hengen vastaisena voidaan pitää tilannetta, jossa ihmiset ajautuvat julkisen vallan omien toimien seurauksena 19.1 §:n tarkoittamaan tilaan. Perintää koskevat menettelyt ja niiden sisältö tulee tältä osin selvittää. Myös julkisen sektorin perintäpolitiikan eettisten ohjeiden laatiminen on paikallaan.

Palvelujärjestelmän rakenteiden muutos – alueellisten rajojen muutos

Hallintoa ja palveluja koskevien uudistusten taustalla näyttää olevan periaate, jonka mukaan asiat halutaan uuteen järjestykseen pienemmillä tai enintään samoin kustannuksin kuin aikaisemmin. Vaikka muutokset itsessään aiheuttavat erilliskustannuksia, niitä ei uudistusten yhteydessä pidetä ongelmana. Jos uudistuksesta aiheutuvat lisäkustannukset merkitsevät priorisointeja, vaarana on, että maksajia ovat juuri avuttomimmat asiakkaat.

2000-luvulla tehty tai meneillään olevat rakenteelliset uudistukset liittyvät osittain kuntien ja valtion väliseen työnjakoon, osaksi kyse on yksinomaan valtionhallintoa tai kuntarakennetta koskevista muutoksista. Tämän selvityksen piirissä olevissa toiminnoissa rakenteellisia uudistuksia on tehty muun muassa oikeushallinnossa, kuluttajaneuvonnassa ja edunvalvonnassa, joissa kahdessa viime mainitussa tehtäviä on siirretty kunnilta valtiolle. Myös talous- ja velkaneuvonnan järjestäminen on pohdittavana. Valtionhallinnon sisällä meneillään on aluehallinnon uudistus, jossa puututaan työsuojelupiirien ja ympäristökeskusten sekä lääninhallitusten ja työ- ja elinkeinokeskusten rakenteisiin. Kuntatasolla on menossa ns. Paras-hanke, joka muuttaa sekä kuntajakoa että kunnallisten palvelujen järjestämistä ja jonka seurauksena muun muassa elatustuki on siirtynyt Kansaneläkelaitokselle. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta uudistetaan lainsäädännöllä siten, että myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäminen entistä suuremmissa alueellisissa yksiköissä tulee mahdolliseksi.

Rakenteiden muutos näyttää poikkeuksettomasti johtavan yhä suurempiin alueellisiin yksiköihin. Entistä suurempi osa julkishallinnon palveluista tuotetaan yksityisinä palveluina. Asiakkaan, ja etenkin avuttoman asiakkaan kannalta valtionhallinnon alueelliset muutokset, kuntien keskinäiset sopimukset, vapaaehtoiset tai pakolliset kuntayhtymät tai esimerkiksi seudulliset yhteenliittymät ja kuntien ja palvelun tuottajien väliset sopimukset tekevät lähes mahdottomaksi edes seurata palvelujärjestelmän kehitystä tai vaikuttaa siihen. *Hallinnon legitimitietin perustana on avoimuus, joka näyttää jatkuvasti heikkenevän.* Avuttomalla asiakkaalla tai tavallisella kuntalaisellakaan ei ole tässä tilanteessa mahdollisuuksia hallita palvelukokonaisuutta tai vaatia itselleen kuuluvia oikeuksia.

On laskettu, että perhe, jossa on vammaisen lapsi saattaa joutua pitämään yhteyttä 70 eri tahoon saadakseen lapsen asiat hoidettua. Vähimmilläänkin niitä ovat perusterveydenhuolto ja siihen kuuluvat erilaiset palvelut, erikoissairaanhoito, Kansaneläkelaitos, erilaiset terapiat, sosiaalitoimi, kouluasiat, aamu- ja iltapäivä-

hoito. Tämä ei koske vain palveluja tarvitsevia lapsia, vaan myös monia tämän selvityksen piiriin kuuluvia aikuisia. Palvelujen pirstominen eri tahojen tuotettavaksi ja julkisen ja yksityisen sektorin välillä, vaikeuttaa entisestään kokonaistilanteen hahmottamista. Palvelurakenteen jatkuvasti muuttuessa ja vastuutahojen vaihtuessa on entistä vaikeampi saada asiat hoidettua jo senkin vuoksi, että siihen kuluu kohtuuttomasti aikaa. Vaikein tilanne on yksin elävillä avuttomilla henkilöillä, joilla ei ole omaisia tai läheisiä.

Yksittäisiä palveluja koskevaan neuvontaan tulee kiinnittää erityistä huomiota apua tarvitsevien erityisten ryhmien ollessa kyseessä. Sen ohella tulee säätää tahosta, jolla on erityinen palvelujen kokonaisuutta ja sen sisältämiä yksittäisiä palveluja koskevan ohjauksen kokonaisvastuu.

Asiakkaan ja ikääntyvän väestön kannalta merkittävä kysymys palvelujen alueellistamisessa liittyy etäisyyksien kasvuun, mikä voi jo lähikuntien yhdistymisen seurauksena olla asioinnin kannalta hankala. Palvelun käyttäjän näkökulmasta ongelmallisia ovat muutosten vaikutukset *palvelujen saavutettavuuteen*. Matkakustannusten korvaamisen merkityksen on tutkimusten mukaan todettu olevan suuri etäällä palveluista asuvien ja kalliita kulkuvälineitä tai usein (sairaanhoidon) palveluja käyttämään joutuvien asiakkaiden kannalta etenkin, jos niitä hankitaan omaa aluetta kauempaa. Etäisyydellä on ylipäätään todettu olevan yhteys palvelujen käyttöön. Kodin ja palvelun sijaintipaikan välisen etäisyyden kasvaessa palvelun käyttö yleensä vähenee. Kyse on myös alueellisesta yhdenvertaisuudesta. Ellei kustannuksia korvata, palvelujen käytöstä aiheutuu hyvin erisuuruisia kustannuksia eri osassa maata asuville.

Terveydenhuollon matkat korvataan sairausvakuutuksesta. Sosiaalihuoltoon tai muihin julkisiin palveluihin pääsemiseksi ei korvauksista pääsäännön mukaan ole säädetty. Poikkeuksen muodostavat vammaispalvelulain nojalla vaikeavammaiselle henkilölle korvattavat matkat sekä kuntien sosiaalihuoltolain nojalla vanhuksille korvaamat matkat. Mitä pienituloisimmista henkilöistä on kysymys, sitä suuremman kynnyksen matkakustannukset voivat muodostaa palveluun hakeutumiselle.

Palvelujen alueellistamisesta seuraava etäisyyksien kasvu tulee huomioida lainsäädännössä siten, että siitä aiheutuvat matkat korvataan asiakkaalle. Järjestelmää tulee kehittää siten, ettei palveluun pääsy esty siksi, että matkakustannus korvataan asiakkaalle vasta jälkikäteen.

Harkinta palvelun järjestämistavoissa – asiakas harkinnan armoilla

Rakenteisiin liittyy hallinnon järjestämistapoja koskeva harkinta. Nämä ratkaisut koskevat kaikkia hallinnon palveluja ja hallinnon asiakkaita hallinnon alasta

riippumatta. Kun teknologia mahdollistaa sähköisen asioinnin, palvelun järjestäjä joutuu harkitsemaan *järjestetäänkö asiointi sähköisesti vai* kirjallista menettelyä käyttäen. Sähköinen allekirjoitus voi olla kirjoitustaidottomalle tai vaikeasti kirjoittavalle avuttomalle henkilölle helpompi vaihtoehto kuin tavanomainen allekirjoitus. Sähköistä allekirjoitusta edellyttävä asiointi ei vielä ole arkipäivää. Avuttomilla henkilöillä ei useimmiten ole mahdollisuuksia sähköiseen asioiden hoitoon silloinkaan, kun muodollista allekirjoitusta ei tarvita. Asiaa koskevat ehdotukset on tehty tämän luvun kohdassa *Teknologia, palvelut ja asiointi*.

Kaikkia palveluja koskevaan järjestämistapaan liittyy harkinta siitä, *tuotetaanko palvelu kokonaan vai osittain itse* ja annetaanko mahdollisesti osa palvelusta esimerkiksi yksityiselle palvelun tuottajalle. Kunnallisen viranomaisen järjestäessä palveluja vaihtoehtoisia palvelun järjestämistapoja ovat: palvelujen tuottaminen omana toimintana, niiden antaminen toisen kunnan tai esimerkiksi toisten kuntien kanssa perustettavan kuntayhtymän hoidettavaksi tai palveluseteli. Vaikka valtionhallinnon palvelut yleensä järjestetään viranomaistoimintana, jolle ei ole vaihtoehtoja, myös valtionhallinto käyttää palvelujen järjestämisessä yksityisiä palvelun tuottajia (esim. puhelinneuvonta). Julkisen sektorin päätätessä palvelujen hankkimisesta yksityisiltä palvelun tuottajilta, päätöksentekoa rajoittavat lähinnä hankintalain säännökset.

Kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvissa sosiaalihuollon palveluissa rajoittaa palvelusetelin käyttöä asiakkaan mahdollisuus kieltäytyä palvelusetelistä. Muutoin palvelujen järjestämistapa on kunnan päätettävissä. Harkintavaltaa rajoittavat periaatteessa myös asiakkaan yksilöllisiä oikeuksia korostavat säädökset. Esimerkiksi sosiaalihuollon asiakaslain säännökset asiakkaan mahdollisuudesta vaikuttaa palveluidensa järjestämistapaan velvoittavat päätöksentekijää ottamaan huomioon asiakkaan toiveet, mielipiteen ja yksilölliset tarpeet. Lainsäädäntö lähtee myös siitä, että palvelut on järjestettävä siten, että ne tukevat oma-toimista suoriutumista. Järjestämistapaa koskevasta päätöksestä asiakkaalla on vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta harvoin mahdollisuus valittaa. Käytännössä yksittäisen asiakkaan oikeudet joutuvat usein väistymään, kun kunnissa tehdään suuria linjauspäätöksiä etenkin taloudellisen laman ja säästöbudjettien aikaan. Palvelujen saamatta jääminen lisää käytännössä avuttomien määrää, joka puolestaan yhä lisää palvelutarvetta.

Pääsäännön mukaan potilas ei voi myöskään terveydenhuollossa vaikuttaa palvelun järjestämistapaan siinä mielessä, tuottaako kunta palvelun omana toimintana, muiden kuntien kanssa yhteistyössä vai ulkoistetaanko palvelu yksityiselle palvelun tuottajalle. Potilaalla on säädösten avulla kuitenkin sosiaalihuoltoa suurempi mahdollisuus vaikuttaa hoidon järjestämistapaan. Potilaslain mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Jos hän kieltäytyy tietystä hoidosta tai hoitotoimenpiteestä, häntä on mahdollisuuksien mukaan hoidettava muulla lääketieteellisesti hyväksyttävällä tavalla. Tästä seuraa, että potilas voi jois-

sakin tilanteissa menestyksellisesti kieltäytyä ehdotetusta järjestämistavasta, jolloin se on toteutettava muulla tavoin.

Julkisten ja yksityisten palvelujen välillä palvelun käyttäjä voi valita silloin, kun hän maksaa palvelut itse. Toisaalta yksityiset palvelut keskittyvät pääkaupunkiseudulle ja Etelä-Suomen kuntiin. Valinnanmahdollisuus on näennäinen silloin, jos palveluja ei ole. Avuttoman henkilön pääsy yksityissektorin palveluihin voi estyä myös siksi, että yksityissektorin palveluissa ei ole totuttu palvelemaan avuttomia asiakkaita tai että hänellä ei ole rahaa niiden hankkimiseen. Jos palvelutilanteessa syntyy ongelmia, yksilöllisen suojan saamisen edellytys on, että henkilö kykenee vaatimaan oikeuksiaan. Kun avuton henkilö tähän harvoin kykenee, kysymykseksi jää miten avuton asiakas osaa hakeutua ongelmatilanteessa tarvitseman sa tuen piiriin ja onko tukea saatavilla.

Olipa kyse julkisen tai yksityissektorin palveluista, asiakkaalla ei ole lainsäädäntöön perustuvia mahdollisuuksia juurikaan vaikuttaa palvelun järjestämisen tapaan, poikkeuksena tästä ovat palvelusetelillä ostettavat palvelut. Avuttomuuteen usein liittyvästä heikosta taloudellisesta tilanteesta johtuen avuttomat henkilöt ovat todennäköisesti yksityissektoria enemmän julkisen sektorin asiakkaita. Oletusta tukee se, että heillä ei ole myöskään mahdollisuuksia käyttää yksityisiä terveydenhuollon palveluja silloin, kun he ovat toimeentulotuen saajia, koska toimeentulotuesta ei korvata yksityisten palvelujen omavastuuosuuksia. Palvelujen järjestämistavoista päätettäessä tulee huomioida asiakkaiden tarpeiden erilaisuus. Lainsäädännöllä tulee estää kehitys, jolla vaihtoehdot supistetaan niin vähiin, että joudutaan turvautumaan asiakkaan kannalta kohtuuttoman lopputuloksen tuottaviin ratkaisuihin kuten asuinkunnan vaihtumiseen tai pitkäaikaisten sosiaalisten suhteiden menettämiseen,

Palvelun oikea-aikaisuus ja laatu

Siihen, saako asiakas palvelut oikea-aikaisesti, vaikuttaa palveluun hakeutumisajankohta, joka puolestaan on sidoksissa siihen, onko asiakkaalla tietoa palvelun olemassa olost, sen sijainnista jne. Oikea-aikaisuuteen liittyy myös kysymys siitä, osaako henkilö kuvata asian siten, että palveluhenkilöstö ymmärtää avun tarpeen. Ymmärtämiseen vaikuttaa puolestaan asiakasta palvelevan henkilön ammattitaito, asenteet ja ammattitaito. Jos henkilön tulkitaan olevan humalassa hänen puhevammansa, sairautensa tms. takia, sillä on todennäköisesti vaikutusta hänen saamaansa palveluun, joka voi jäädä jopa kokonaan saamatta.

Perustavaa laatua oleva ongelma on, miten avuton henkilö saadaan yli-päättään hakeutumaan riittävän ajoissa palveluihin: miten avun hakemisen kynnys ylittyy. Oikeudellisissa asioissa määräajat ovat usein ratkaisevia. Niissä viivästyminen voi samalla merkitä oikeuden menettämistä.

Tilannetta ei voi enää korjata, vaikka tarjolla oleva apu olisi kuinka asiantuntevaa. Vastaava tilanne voi syntyä kuluttajaneuvonnan ja talous- ja velkaneuvonnan tilanteissa. Oikeaan aikaan saatu neuvo voi estää taloudelliset vahingot niin asunnon, auton kuin kodinkoneiden ostossa taikka sen avulla henkilö voi estyä menettämästä luottotietojaan.

Lainsäädäntöä tulisi tarkentaa siten, että tässä selvityksessä määritelyin tavoin avuton henkilö ei menetä oikeuksiaan asetettujen määräaikojen ylittämisen takia, jos hän ei ole niistä tiennyt tai niiden merkitystä ymmärtänyt. Erikseen tulisi säätää viranomaisen erityisestä huolellisuusvelvoitteesta silloin, kun palveluun hakeutuvan asiakkaan voidaan olettaa kuuluvan tähän ryhmään. Sidosryhmien kuten sosiaali- ja terveydenhuoltoviranomaisten tietämyksen lisääminen oikeudellisten määräaikojen tärkeydestä, esimerkiksi täsmäkoulutuksella, estäisi oikeuden menetyksiä ja koituisi erityisesti avuttomien asiakkaiden hyödyksi.

Avuttomien henkilöiden oikeuksien turvaamiseksi tulisi lainsäädännössä korostaa menettelyjen yksinkertaisuutta sekä viranomaisten ennakollista toimintavelvollisuutta ja virallisperiaatetta. Asiakkaan mahdollisuus saada apua tulisi turvata erityisesti asioissa, jotka liittyvät perusoikeuksien toteutumiseen. Jälkikäteisen oikeusturvan menettelyjen tulisi avuttomien henkilöiden ollessa kyseessä olla viranomaisvastuulla siten, että tarvittava apu prosessin käynnistämiseksi on saatavissa.

Lainsäädäntö ei sisällä säännöksiä, joiden perusteella palvelun järjestäjä voitaisiin saattaa vastuuseen palvelun laadusta, ellei samalla ole kyse turvallisuudesta. Keskushallinnon tuottamat palvelujen laatua koskevat ohjeet ovat yleisiä eri palveluissa. Niiden soveltaminen jää kuitenkin paikallisten kulttuurien varaan. Yksityisesti tuotetuissa palveluissa laadun valvonta toteutuu siten, että kunta valvoo tuottajan kanssa tehtyyn sopimukseen kirjattujen ehtojen täyttymistä. Mikäli sopimus sisältää myös sanktion sopimusrikkeestä, palvelun puutteet laukaisevat sanktion. Kunnan palvelujen valvonta on lääneillä ja sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla (sosiaalihuollossa 1.1.2010 alkaen).

Laatukriteerien asiakasnäkökulmaa voitaisiin korostaa edellyttämällä lainsäädännössä palvelun laatua koskevien vaatimusten kirjaamista palvelusuunnitelmaan ja säätämällä suunnitelma pakolliseksi. Jos palvelutarve muuttuu, suunnitelmaa tulee voida tarkistaa vastaamaan muuttuneita tarpeita.

Erityistä hienovaraisuutta palveluilta edellytetään silloin, kun niitä annetaan asiakkaan kotiin. Tämä koskee yhtä hyvin kunnan järjestämiskäytännön perusteella järjestettyä laitos- tai palveluasumista, jossa on kyse asiakkaan jatkuvasta asumisesta kuin asiakkaan itse järjestämää asumista ja sinne annettuja palveluita. Vähintään asiakkaan kotiin annettavien palvelujen laadusta tulee säätää lailla.

Harkinta palvelutarpeen arvioinnissa ja resurssit

Yksittäisissä palveluissa, esimerkiksi oikeusavun tai edunvalvonnan palvelujen saamisen edellytykset on kirjattu lainsäädäntöön. Myös kuluttaja-, velka- ja talousneuvontapalvelujen ala on kirjattu lakiin. Niissä jouston mahdollisuus on kuitenkin suurempi kuin oikeusavussa tai edunvalvontapalvelujen saamisessa. Sosiaali- ja terveydenhuollossa julkisella vallalla on perustuslain mukainen velvollisuus riittävien palvelujen järjestämiseen. Palveluun hakeutuminen perustuu yleensä asiakkaan omaan arvioon palvelutarpeesta. Poikkeustapauksissa arvion esittää henkilön omainen tai läheinen. Viranomaisella on velvoite aloitteen tekemiseen palveluun pääsemiseksi vain poikkeustapauksissa.

Avuttoman henkilön kohdalla kysymys voi olla siitä, että hän ei edes tiedä palvelun olemassa olostai että avuttomuuden aiheuttava sairaus tai muu palvelun tarpeen syy estää ymmärtämästä omaa palvelutarvetta. Avuttomien henkilöiden oikeuksien turvaaminen tässä suhteessa edellyttää, että lainsäädäntöön kirjataan viranomaisen velvoite aloitteen tekemiseen silloin, kun tarve tulee esille muun viranomaisasioinnin tai palvelun yhteydessä. Tällä voitaisiin parantaa myös avuttomien mahdollisuuksia saada palveluja riittävän ajoissa.

Palvelun tarpeen ohella palvelujen järjestämiseen liittyvää harkintaa rajoittavat ja ohjaavat lainsäädäntö, talousarvion varatut määrärahat ja asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu. *Perusongelma on, että palveluja lähdetään järjestämään jakamalla talousarvion varatut määrärahat eri hallinnonalojen kesken, kun lainsäädäntöön perustuva lähtökohta on, että määrärahat tulee mitoittaa kuntalaisten tarpeiden mukaan. Osin kyse on myös talousarvion etukäteismitoituksesta seuraavista ongelmista.* Asiakas voi harvoin esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa ennakoida tarvitsevänsä tulevana vuonna tiettyjä terveydenhuollon palveluita tai esimerkiksi kotipalveluita. Toisaalta osa tämän selvityksen piiriin kuuluvasta avuttomuudesta on sen laatuista, että palvelutarve voidaan ennakoida. Tällaisia ovat esimerkiksi pitkäaikaissairaiden, vammaisten, kehitysvammaisten jne. palvelut. Säästöt kuitenkin otetaan usein sieltä, missä on vähiten vastustusta, jolloin ne helposti kohdentuvat näihin ryhmiin. Osittain asia kääntyy laadun vaatimukseksi, jolloin tulevat määriteltäviksi mitä on: kohtuuton, välttämätön, riittävä jne.

Talousarvion laadintaa tulisi ainakin sosiaali- ja terveydenhuollossa ohjeistaa siten, että siinä mitoitetaan erikseen palvelut, joiden voidaan ennakoida pysyvän edellistä vuotta vastaavalla tasolla ja ne palvelut, joita koskevan palvelutarpeen muutoksia ei voida edellisen vuoden perusteella ennakoida.

Julkisissa palveluissa asiakas, yksityissektorilla kuluttaja – mikä on toisin?

Julkisten palvelujen uudet järjestämistavat ovat hämärtäneet eri toimijoiden rooleja ja näihin rooleihin sidoksissa olevien palvelun käyttäjien oikeuksia ja velvollisuuksia. Silloin, kun palvelut ostetaan yksityiseltä, yksityisen palvelun tuottajan ja julkisen viranomaisen välinen suhde on toimeksiantosuhte. Julkinen sektori on palvelun tilaaja ja yksityissektori palvelun tuottaja, joka toteuttaa palvelut. Vaikka palveluja saavalla asiakkaalla ja yksityisellä palvelun tuottajalla ei ole välitöntä oikeudellista suhdetta keskenään, asiakkaan kohtelu ja palvelun laatu toteutuvat viime kädessä asiakkaan ja palvelun tuottajan välisessä suhteessa. Näin on myös palvelusetelillä toteutetuissa palveluissa, joissa asiakas valitsee jonkun kunnan hyväksymistä yksityisistä tuottajista.

Asiakas voi ostaa palvelut myös suoraan yksityiseltä palvelun tuottajalta. Yksityisten palvelujen tarjonta ja markkinat ovat elinkeinotoimintaa, jossa asiakkaan ja palvelun tarjoajan väliseen suhteeseen sovelletaan kuluttajansuojalainsäädäntöä. Asiakas voi myös saada osan jostakin palvelukokonaisuudesta julkiselta sektorilta ja ostaa osan yksityiseltä, esimerkkinä palveluasuminen, jota hän saa kunnan päätöksellä ja siivouspalvelut, joita hän ostaa asianomaisesta palvelutalosta maksamalla niistä itse. Saman asiakkaan tulisi tällöin olla perillä sekä yksityiseen että julkiseen palvelujärjestelmään sovellettavista säännöistä ja määräyksistä.

Julkisessa palvelujärjestelmässä palveluista tehdään kirjallinen päätös, johon liitetään tarvittaessa palvelusuunnitelma, joka joissakin tilanteissa on pakollinen. Asiakkaan ja kunnan välillä ei tehdä sopimusta, mutta sovellettavaksi tulee kuitenkin hallinnonalan erityislainsäädännön lisäksi myös hallinnon yleinen sääntely. Asiakkaan jälkikäteinen oikeusturva toteutuu hallinto-oikeudellista tietä tekemällä asiasta oikaisu, valitus, muistutus tai kantelu esimerkiksi sosiaali- tai potilasasiamiehen avustuksella.

Asiakkaan ostaessa yksityisiä palveluja asiakkaan ja palvelun tuottajan välillä tehdään sopimus, jossa on määritelty asiakkaan oikeudet virhe- ja viivästystilanteissa ja sopimusehtojen muutostilanteissa. Yksityisissä palveluissa asiakas voi kääntyä kuluttajaneuvonnan puoleen, joka ohjaa tarvittaessa kuluttajariita-asian vireille panemiseen tai asian tuomioistuinkäsittelyyn.

Käytännössä julkisessa terveydenhuollossa tehdään harvoin kirjallisia päätöksiä, eikä yksityissektorin terveydenhuollossa tehdä juurikaan kirjallisia sopimuksia. Yksityissektorilla asiakkuus perustuu suulliseen sopimukseen, johon sisältyy oletus, että henkilö hakeutumalla palveluun myös sitoutuu maksamaan siitä perittävän hinnan. Julkisella sektorilla terveydenhuollon palvelut toteutuvat ns. tosiasiallisena toimintana, jossa ei tehdä kirjallisia päätöksiä. Hoitosuhde perustuu potilaan ja hoitavan lääkärin väliseen vuorovaikutukseen. Sekä päätöksiä että sopimuksia tehdään lähinnä sosiaalihuollon palveluista.

Riippumatta siitä kummasta asiakkuussuhteesta on kyse, yksityistä terveydenhuollon toimintaa valvovat läänit ja sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira. Valvira ja läänit eivät kuitenkaan valvo yksityisissä palveluissa käytettyjen sopimusehtojen kohtuullisuutta eikä niiden markkinointia, joista vastuu kuuluu kuluttajaviranomaisille. Myös kunta toimii alueellaan sijaitsevien yksityisten palvelun tuottajien valvontaviranomaisena erityisesti silloin, kun kunnalla on yksityisen tuottaman palvelun järjestämisvastuu. Terveystieteiden valvonta kohdentuu sekä julkisen että yksityisen palvelun järjestäjän ja tuottajan toimintaan ja mahdollisten puutteiden korjaaminen heijastuu välillisesti myös palvelun käyttäjän asemaan sitä parantavalla tavalla. Sosiaalihuollossa Valviran ja läänien valvonta kohdistuu kuntien sosiaalihuollon valvontaan ja yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaan vasta 1.1.2010 alkaen. Siihen saakka sosiaalihuollon yksityisten palvelujen valvonta on lääneillä ja kunnilla, kuntien oman toiminnan valvonta lääneillä.

Jos palvelut tuottaa yksityinen palvelun tuottaja, olennaista on mitä palveluista on sovittu tilaajan (kunta tai asiakas) ja tuottajan välillä tehdyssä sopimuksessa ja miten palvelu on määritelty sitä mahdollisesti edeltäneessä tarjouspyynnössä. Avuttomalla asiakkaalla ei yleensä ole mahdollisuutta tai kykyä vaikuttaa etenkin julkisen palvelun järjestäjän ja yksityisen tuottajan välisen sopimuksen sisältöön. Toistaiseksi ei ole tietoa, tuoko kunnallisten sosiaalihuollon palvelujen valvonnan siirtyminen Valviralle, muutoksia asiakkaan asemaan. Yksityiseltä palvelun tuottajalta palvelun itse ostavalta ja maksavalta asiakas-kuluttajalta edellytetään kykyä riittävän yksityiskohtaiseen sopimuksen tekemiseen. Vaikka kuluttajavirasto valvoo yleisiä sopimusehtoja, kollektiivinen valvonta ei näytä riittävän turvaamaan asiakkaan etuja silloin, kun kyse on avuttomasta asiakkaasta. Analogiana julkisen sektorin kanssa voidaan todeta, että toistaiseksi ei ole tiedossa tuovatko lokakuussa voimaan tulleet kuluttajansuojalain markkinointia koskevat säännökset muutoksia avuttoman kuluttajan asemaan.

Julkinen ja yksityinen järjestelmä ovat keskenään erilaisia, joten myös asiakkaan oikeusasema palvelun puutteiden osalta muodostuu osin erilaiseksi. *Riippumatta siitä kumpaa lainsäädäntöä sovelletaan, avuttoman asiakkaan oikeuksien toteutumisesta yksinomaan hänen oman toimintansa perusteella, ei voi olla varmuutta.* Yksityisen ja julkisen järjestelmän sisällä on isoja eroja sen suhteen mihin toimenpiteisiin asiakkaan tulee palvelua koskevan puutteen suhteen ryhtyä ja mitä toimenpiteet ovat. Toisaalta avuton on ”yhtä avuton” sekä julkisen sektorin että yksityissektorin palveluissa ja tarvitsee apua oikeuksiinsa päästäkseen. Lainsäädäntö edellyttää tarkentamista sekä yksityisten että julkisten palvelujen osalta.

Lähteet

- Alaviuhkola, Katriina: EY- sääntely ja kansalliset rakenteet. Esitelmä Stakesin seminaarissa: Palvelujärjestelmän rakenteisiin kohdistuvat muutokset ja ”avuton” asiakas 7.11.2008.
- Arajärvi Pentti: Maahanmuuttajien työllistyminen ja kannustinloukut. Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/2009.
- Bernitz, Ulf (2007): What is Scandinavian Law? Concepts, Characteristics, Future. In What is Scandinavian Law?: social private law (edited by Peter Wahlgren), 1428. Scandinavian studies in law; vol. 50. Stockholm: Stockholm Institute for Scandinavian Law, 2007.
- Fogel, Robert William (2000): The Fourth Great Awakening & the Future of Egalitarianism. The University of Chicago Press: Chicago and London, 2000.
- Haveri, Arto: Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. Hallinnon tutkimus 21 (2002):1, 4–17.
- Hänninen, Sakari (2004): Perustulo – kenen tahansa oikeus? Teoksessa Seis yhteiskunta – tahdon sisään! (Tuula Helne, Sakari Hänninen ja Jouko Karjalainen, toim.). SoPhi: Jyväskylä, 2004.
- Jakobsson, Niko: Pikaluotot – hämärää markkinointia, kohtuuttomia sopimusehtoja ja koronkiskontaa? Helsinki Law Review. Edilex 2.12.2008.
- Jääskinen, Niilo (2008): Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia. Yliopistopaino. Helsinki 2008.
- Katrougalos, George S. (2008): European 'Social States' and the USA: An Ocean Apart? European Constitutional Law Review, 4: 225–250, 2008.
- Kaakkola, Jukka: Sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakkaan oikeusasema. Vertailu yksityisten ja kunnan järjestämien palvelujen välillä. Kuluttajaviraston julkaisusarja 9/2006.
- Koskiahho, Brita: Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa. Vastapaino. Tampere 2008, 18–36.
- Kotikuntalaki ja kotikunnan vaihtamisen rajoitukset. Sisäasiainministeriön julkaisu 24/2005.
- Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5.
- Lane, Jan-Erik: The Public Sector. Concepts, Models and Approaches. Third edition. Sage Publications Ltd. London 2000.
- Lowi, Theodor (1979): The End of Liberalism- The Second Republic of the United States. WW.Norton & Company: New York, 1979 (Second printing).
- Lowi, Theodor (1998): ”Think Globally, Lose Locally”. Boston Review, April/May 1998.
- Malminen, Toni (2007): So You Thought Transplanting Law is Easy? Fear of Scandinavian Legal Realism in Finland, 1918–1965. In Nordic Law - Between Tradition and Dynamism (Jaakko Husa, Kimmo Nuotio and Heikki Pihlajamäki, eds.), 75–87. Intersentia: Antwerp - Oxford 2007.
- Mäenpää, Olli: Viranomaisen roolin muutos ja asiointi hallinnossa. Esitelmä Stakesin seminaarissa Palvelujärjestelmän rakenteisiin kohdistuvat muutokset ja ”avuton” asiakas 7.11.2008.
- Pajukoski, Marja: Asiakkaan asema sosiaali- ja terveydenhuollossa – oikeudellinen näkökulma. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2005. Helsinki, Stakes 2004.
- Pajukoski, Marja: Sähköinen asiointi sosiaali- ja terveydenhuollossa – lainsäädännön rajat ja mahdollisuudet. Helsinki 2004, Stakes raportteja 283/2004.
- Paltta, Päivi: Kenelle korvataan? Sairauden vuoksi tehtyjen matkojen korvaaminen Suomessa ja eräissä muissa maissa. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 99. Kelan tutkimusosasto. Helsinki 2008.
- Rantala, Kati & Tarkkala, Heta: Kotitalouksien velkaongelmien nykytila ja kehitys. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 90. Helsinki 2009.
- Rissanen, Kirsti: Talous- ja velkaneuvonnan arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Kilpailukyky 8/2009.
- Rosti, Henriikka, Niemi, Johanna & Lasola, Marjukka: Legal Aid and Legal Services in Finland. OPTL:n tutkimuksia 237. Helsinki 2008.
- Ryynänen, Aimo: Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämisvaihtoehdot. Edita Publishing Oy. Helsinki 2004.
- Sakslin, Maija: Sosiaali- ja terveysturva Euroopan unionin perusoikeusasiakirjassa. Teoksessa: Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet EU:ssa. Kauppakaari. Laki-miesliiton kustannus. Helsinki 2001.

Selvitys kuluttajansuojalain soveltuvuudesta julkisiin palveluihin ja välttämättömyyspalveluihin. KTM:n julkaisu 24/2005.

Suviranta, Outi: Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan. Lakimies 6/2002 s. 914–937.

Tuori, Kaarlo (1995): Sosiaalioikeus, 1. p. WS-OY: Juva 1995.

Tällä lailla sosiaaliturvaa. Sosiaaliturvan saamisedellytyksistä ja -takeista. Hyvinvointivaltion rajat -hanke. Stakes. Helsinki 2006.

Viljanen, Veli-Pekka (1996): Perusoikeusuu-distus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 5–6/1996, 788–815.